

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**RAJAVARTIOLAITOKSEN JA TULLIN YHTEISTOIMINNAN
VAIKUTTAVUUS – CASE NUIJA-HANKE**

Esiupseerikurssin tutkielma

Kapteeni
Jesse Seppälä

Esiupseerikurssi 64
Rajavartiolinja

Huhtikuu 2012

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Esiupseerikurssi 64	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Kapteeni Jesse Seppälä	
Tutkielman nimi RAJAVARTIOLAITOKSEN JA TULLIN YHTEISTOIMINNAN VAIKUTTAVUUS – CASE NUIJA-HANKE	
Oppiaine, johon työ liittyy Johtaminen	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2012	Tekstisivuja 49 Liitesivuja 7
TIIVISTELMÄ <p>Julkisen sektorin resurssit supistuvat ja tuottavuutta joudutaan kehittämään. Samalla toimintaympäristö muuttuu. Muiden muassa nämä tekijät ovat kannustaneet viranomaisia tiivistyvään yhteistyöhön.</p> <p>Rajavartiolaitoksella ja tullilla on Suomessa pitkä historia yhteistoiminnasta. Kyseisten viranomaisten tehtävien tiivistyminen sai uuden askeleen Nuijamaan rajanylityspaikalla pilotoidussa Nuija-hankkeessa, jossa rajatarkastukset järjesteltiin uudelleen. Hankkeella saavutettiin kattavampi valvonta ja tehokkaampi resurssien hyötykäyttö. Kaikkia hankkeen hyötyjä ei kuitenkaan saavutettu kumppanuuskyvykkyyden puutteen takia. Tämä ilmeni ainakin organisaatiorakenteisiin liittyvissä toimivaltuusasioissa sekä organisaatiokulttuurillisissa seikoissa.</p> <p>Tutkielma kuvaa hankkeen taustaa, tavoitteita ja lopputuloksia. Tutkielma vertaa hankkeen tavoitteita sen toteutumaan ja muihin aikaansaatuihin vaikutuksiin. Hankkeen kokonaisvaikuttavuuden mallintamista hahmotellaan johtamisen nelikentän teoriaviitekehysten avulla. Vaikuttavuuden mittaamiseksi esitetään operationalisoitava malli, jota käyttäen empiirisen esimerkkitapauksen avulla on mahdollista kerätä vertailukelpoista dataa vastaavien viranomaisyhteistoimintahankkeiden kokonaisvaltaiseksi arvioimiseksi.</p>	
AVAINSANAT Rajaturvallisuus, rajatarkastus, viranomaisyhteistyö, vaikuttavuus, mittaaminen, kumppanuuskyvykkyys.	

RAJAVARTIOLAITOKSEN JA TULLIN YHTEISTOIMINNAN VAIKUTTAVUUS – CASE NUIJA-HANKE

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	1
1.1 Alkusanat	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja tavoitteet	3
1.3 Viitekehys ja rakenne	4
1.4 Aiempi tutkimus	6
1.5 Metodologia	7
1.6 Rajauksia	9
2 YHTEISTOIMINNALLISEN HANKKEEN TEORIOITA	11
2.1 Johtamisen nelikenttä kompleksisuuden kokoajana	11
2.2 Kumppanuuskyvykkyys onnistumisen selittäjänä	15
2.3 Pohdintaa nelikentän käytettävyydestä	18
3 EMPIRISEN TARKASTELUN TAUSTA	20
3.1 Viranomaisyhteistyö	20
3.2 Vaikuttavuus	21
3.3 Nuija-hankkeen historiaa	23
4 ANALYYSI HANKKEEN TOTEUTUMISESTA	26
4.1 Nuija-hankkeen tavoitteet	26
4.2 Havaintoja hankkeen seurantaan liittyen	28
4.3 Hankkeen tulokset	30
4.4 Kohti syvenevää yhteistoimintaa	33
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	37
5.1 Tulokset johtamisen ulottuvuuksien valossa	37
5.2 Ulkoisvaikutukset	40
5.3 Yhteistoimintahankkeen mittaamisen mahdollisuuksia	41
6 POHDINTA	47
LÄHTEET	50
LIITTEET	57
Liite 1. Tarkennettu sotilasjohtamisen nelikentän osa-alueiden sisältö	
Liite 2. Esimerkki vaikuttavuuden mittaamisen kysymyssarjasta	

KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuva 1. Tutkielman viitekehys	5
Kuva 2. Johtamisen nelikenttä eli sotilasjohtamisen osa-alueet	11
Kuva 3. Esimerkki viranomaisyhteistoimintahankkeen vaikuttavuuden mittaamisen metodista johtamisen nelikentän avulla	42
Taulukko. Esimerkki viranomaisyhteistyöhankkeen vaikuttavuuden mittaamisen asteikoista	44

RAJAVARTIOLAITOKSEN JA TULLIN YHTEISTOIMINNAN VAIKUTTAVUUS – CASE NUIJA-HANKE

1 JOHDANTO

1.1 Alkusanat

1990-luvun alussa Neuvostoliitto oli juuri hajonnut ja Euroopan integraatio alkoi vasta vauhdittua. Ymmärrettiin, että uusi tilanne kasvattaa rajaturvallisuuden haasteita. Vuonna 1992 Rajavartiolaitoksen nykyinen päällikkö, silloinen everstiluutnantti, Jaakko Kaukanen laati kollegoineen kaukonäköisen muistion. Muistion erityisinä huolenaiheina olivat kansainvälinen asekauppa, huumeet, laitton maahantulo, ihmissalakuljetus, laitton työnteko ja varastetun tavarahan maastavienti. Haasteisiin haluttiin vastata viranomaisroolien terävöittämisellä, viranomaistoimintojen päällekkäisyyksistä luopumisella ja yhteistyön esteiden purkamisella.¹

Näistä suuntaviivoista muotoutuikin pian Rajavartiolaitoksen ja koko sisäisen turvallisuuden viranomaiskentän keskeinen kehittämistä ohjaava toiminta-ajatus. Kyseisellä muistioilla luotiin samalla visio vuosia myöhemmin käynnistyneelle Nuija-hankkeelle, sillä muistiossa oli kirjattuna ajatus raja-asemien työvoiman joustavasta käytöstä niin, että tarvittaessa tulli osallistuisi passintarkastukseen² ja Rajavartiolaitos tullivalvontaan.³

¹ Maasalo, Erkki: 90 vuotta yhteistyötä turvallisuuden puolesta. Espoo 2010, s. 62 – 64. Everstiluutnantti Jaakko Kaukanen, ylitarkastaja Jarmo Orolan ja ylitarkastaja Hannu Siljamäen muistio PTR-sihteeristölle (poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen sihteeristölle) 17.9.1992 ”viranomaisten yhteisen visiomallin valmistelmiseksi” vuonna 1995 tapahtuvaa EU-jäsenyyttä silmälläpitäen.

² Termi ”passintarkastus” on alkuperäislähteen mukainen. Passintarkastus ja rajatarkastus määritellään tutkielman viitekehyksen yhteydessä.

³ Maasalo, s. 62 - 64.

Tässä tutkielmassa tarkasteltavan Nuija-hankkeen taustalla ovat ajankohtaisesti julkisen sektorin supistuvat resurssit ja tästä johtuva tuottavuuden kehittäminen. Viranomaiset kohtaavat samalla jatkuvasti muuttuvan toimintaympäristön. Lähivuosina todennäköisesti toteutuva EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus kasvattanee entisestään itärajan ylittävää liikennettä⁴ ja samalla entisestään rajaturvallisuuden riskejä⁵.

Useisiin toimenpiteisiin on jo ryhdytty, jotta rajatarkastukset voitaisiin hoitaa myös tulevaisuudessa mahdollisen viisumivapauden oloissa. Rajanylityspaikkojen infrastruktuureja laajennetaan, teknologiaa hyödyntäviä uusia ratkaisuja otetaan käyttöön ja resursseja, kuten henkilötyövuosia, lisätään. Kustannuspaineet ovat kuitenkin kovat. Tämän takia näiden toimien lisäksi on välttämätöntä löytää myös toimintatapoja kehittäviä ratkaisuja rajatarkastusten asianmukaiseksi hoitamiseksi. Säästöjen kehittämisen ja organisaation sisäisen toiminnan tehostamisen lisäksi olennaista on viranomaisorganisaatioiden välinen työnjako ja yhteistoiminta.⁶

Rajavartiolaitoksella ja tullilla on Suomessa pitkä historia poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan (PTR-yhteistoiminnan) viitekehyksessä. Rajavartiolaitos ja tulli ovat pitkään ja läheisesti toimineet yhdessä rajanylityspaikoilla. Tämä yhteistoiminta sai taas uuden merkittävän askeleen Nuijamaan rajanylityspaikalla pilotoidussa ja sen mukaan nimetyssä Nuija-hankkeessa. Kyseessä on konkreettinen paikallisen tason tehtävien organisatorinen uudelleenjärjestely, joka leviää parhaillaan toimintatavaksi myös muille suurille itärajan rajanylityspaikoille⁷.

⁴ Rajavartiolaitoksen tiedote: 10 miljoonan matkustajan raja ylitettiin ulkorajojemme rajaliikenteessä – vaarautuminen 20 miljoonaan ulkorajanylittäjään. 18.1.2012. Saatavilla: <http://www.raja.fi/rvl/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/BBC53A5A3113C4C7C2257989004E7985>

⁵ Stanford Encyclopedia of Philosophy (saatavilla: <http://plato.stanford.edu/entries/risk/>) määrittelee riskiä toisaalta jonkin tapahtuman varianssina, toisaalta ei-toivottuna tapahtumana, tapahtuman aiheuttajana, tapahtuman todennäköisyytenä ja sen vaikutusten oletusarvona. Tässä rajaturvallisuusriskillä tarkoitetaan ennen kaikkea rajaturvallisuudessa tapahtuvaa ei-toivottua tapahtumaa, esimerkiksi laitonta toimintaa siten, että riski koostuu tapahtuman todennäköisyyden ja sen aiheuttamien vaikutusten tulosta.

⁶ Ritola, Jaakko; haastattelu Helsingissä 8.3.2012. Everstiluutnantti Jaakko Ritola toimii Rajavartiolaitoksen esikunnan Raja- ja meriosaston rajatarkastusyksikön päällikkönä. Hän on aiemmin toiminut muiden muassa Kaakkois-Suomen rajavartioston rajatoimiston päällikkönä ja Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston perustietotekniikkayksikön päällikkönä. Aineisto tutkijalla; Rajavartiolaitoksen strategia 2019. Saatavilla www.raja.fi, s. 10.

⁷ Tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan kehittäminen Vaalimaan rajanylityspaikalla. Rajavartiolaitoksen päätös 20.12.2010.

1.2 Tutkimuskysymykset ja tavoitteet

Viranomaisyhteistoiminnan kehittämistä on tarvetta tarkastella systemaattisesti ja analyyttisesti. Erityinen tarve on kehittää aidosti hyödynnettäviä työkaluja johtamisen ja suunnittelun avuksi. Tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa viranomaisyhteistoiminnan vaikutuksia tilanteessa, jossa organisaatioiden perinteisiä tehtävärajoja, toimintatapoja ja niiden keskinäistä yhteensovittamista muutetaan.

Tutkimuskysymys on:

Minkälainen on Nuija-hankkeen vaikuttavuus johtamisen nelikentän ulottuvuuksien näkökulmasta tarkasteltuna?

Alatutkimuskysymyksinä ovat:

1. Miten hanketta voidaan arvioida sen tavoitteiden ja toteutumisen kannalta?
2. Mitä ulkoisvaikutuksia hanke on tuottanut?
3. Miten hanketta ja sen vaikuttavuutta voitaisiin mitata?

Tarkoituksena on analysoida hankkeen tavoitteiden ja toteuman perusteella hankkeen vaikutuksia. Hankkeen vaikutukset ryhmitellään viitekehyksen mukaisiin organisaatorakente-, management-, leadership- ja organisatiokulttuurisiin osa-alueisiin. Eri osa-alueiden keskinäistä merkittävyyttä pohditaan. Hankkeen tuloksia verrataan tavoitteisiin. Samalla ilmenevät hankkeen epäsuorat vaikutukset eli mahdolliset ulkoisvaikutukset, jotka eivät oleet hankkeen varsinaisia tavoitteita.

Jatkotutkimuksen palvelemiseksi hahmotellaan mittaria, jolla voitaisiin kvantifioida vaikuttavuutta valitulla teoreettisella näkökulmalla. Mittarin tarkoituksena on tuottaa vertailukelpoisia tuloksia vastaavankaltaisten hankkeiden arvioinnille ja vertailulle.

1.3 Viitekehys ja rakenne

Tutkielma tarkastelee rajanylityspaikkaa eli raja-asemaa viranomaisen toimintaympäristönä. Vaikka rajanylityspaikan toiminnot kietoutuvat Rajavartiolaitoksen muihinkin tehtäviin, niitä ei tässä tutkielmassa tarkastella.⁸

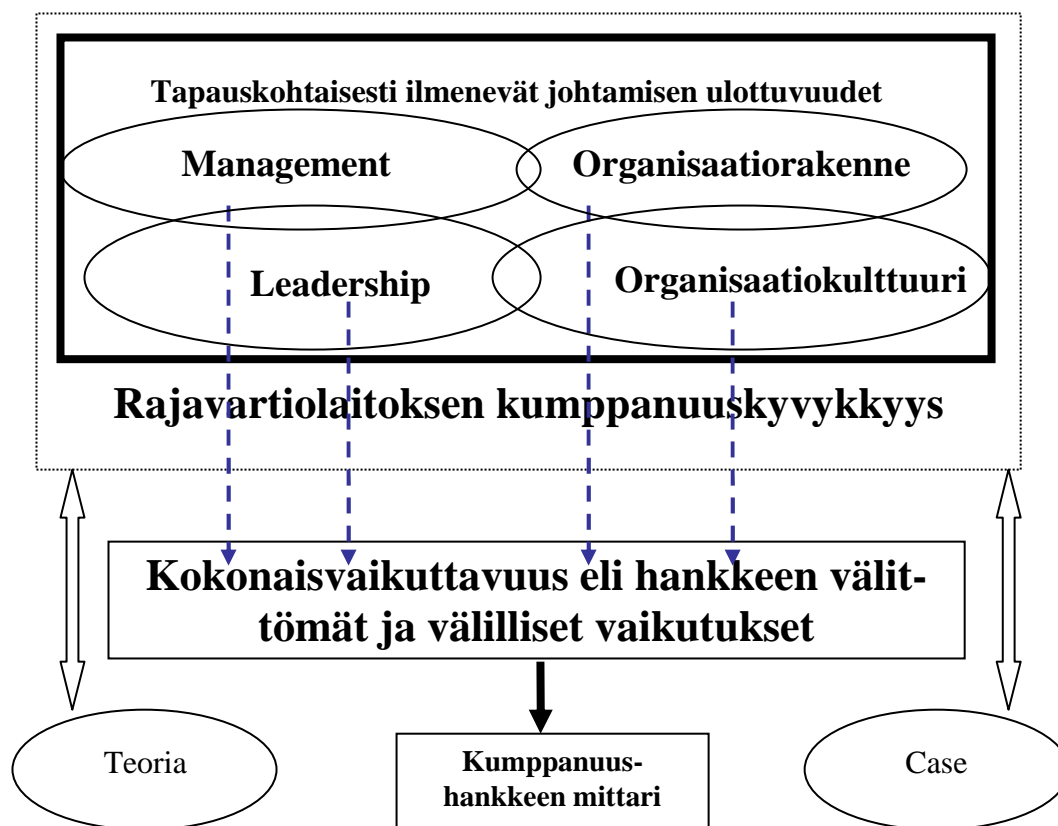
Schengenin rajasäännöstö on Euroopan Unionin asetuksena suoraan sovellettavissa jäsenmaissa. Se määrittelee, että ulkorajan rajavalvonta jakautuu rajanylityspaikkojen välisellä alueella tehtävään rajojen valvontaan ja rajanylityspaikoilla tehtäviin rajatarkastuksiin. Rajatarkastukset ovat Rajavartiolaitoksen keskeinen perustehtävä. Rajatarkastuksessa rajavartijat valvovat rajanylitysliikennettä siten, että tarkastuksen kohdistetaan henkilöihin mutta myös kulkuneuvoihin ja rajat ylittävien henkilöiden hallussa oleviin esineisiin.⁹ Passintarkastuksella tarkoitetaan tässä tutkielmassa sitä rajatarkastuksen osa-alueetta, joka kohdistuu henkilön rajanylittämisen edellytyksiin, kuten matkustusasiakirjoihin.

Tutkielman viitekehys on esitetty kuvassa 1. Viitekehys tiivistää tutkielman metodologian, teorian, empirian, analyysin ja johtopäätösten kokonaisuutta. Viitekehysten elementteinä ovat johtamisen nelikentän osa-alueet (management, organisaatorakenne, leadership ja organisaatiokulttuuri) sekä käsitteet kumppanuuskyvykkyys ja vaikuttavuus.

Tarkasteltavan tapaus (case) jaetaan johtamisen nelikentän (teorian) osa-alueiden mukaisiin ulottuvuuksiin. Teoria ja tapaustutkimuksen käytäntö ovat tutkimuksessa vuorovaikutuksellisessa suhteessa. Johtamisen nelikentän ulottuvuuksilla kuvattavat vaikutukset kulkevat kumppanuuskyvykkyyden siivilän läpi, mitä on kuvattu viitekehysten katkonuolilla. Tuloksena on hankkeen kokonaisvaikuttavuus. Kumppanuushankkeen mittari rakennetaan tapaustutkimuksen ja teorian avulla saaduista hankkeen välittömistä ja välillisistä vaikutuksista eli hankkeen kokonaisvaikuttavuudesta.

⁸ Lisätietoa Rajavartiolaitoksesta, sen historiasta ja tehtävistä on saatavilla esimerkiksi www.raja.fi.

⁹ Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö). Saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:FI:NOT>; Rajavartiolaitos 15.7.2005/578. Saatavilla www.finlex.fi.



Kuva 1. Tutkielman viitekehys

Luvussa 2 esitellään tutkimuksen teoriatausta. Aluksi esitellään johtamisen nelikenttä ja miten se pyrkii teoreettisena mallina kokoamaan johtamisen problematiikan yhdeksi kokonaisuutta jäsentäväksi rakennelmaksi.

Toisena teoreettisena käsitteenä esitellään kumppanuuskyvykkyys, joka toimii kumppanuushankkeissa johtamisen nelikentän osa-alueiden ja hankkeen toteuman väliaineena. Kumppanuuskyvykkyys kuvaa Rajavartioloaitoksen kykyä toimia yhteistoiminnassa toisen organisaation kanssa ja toteuttaa muiden muassa yhteisiä kehityshankkeita menestyksekkäästi siten, että niistä syntyy lisäarvoa. Termit esitellään perusteellisesti omassa alaluvussaan.

Tutkielman luvussa 2 käsitellään johtamisen nelikenttään liittyvää tieteellisyyden problematiikkaa. Tämän lisäksi arvioidaan käsiteltävien teoriamallien käyttökelpoisuutta reaali maailman jäsentämiseen.

Luvussa 3 esitellään viranomaisyhteistoiminnan taustaa. Vaikuttavuus-käsitteen merkitystä pohditaan ja tarkasteltavan Nuija-hankkeen tausta esitellään. Historiallinen konteksti on

olennaista tarkasteltavan hankkeen merkityksen ja tavoitteiden ymmärtämisessä. Hanke liittyy omana osasenaan laajempaa viranomaisyhteistyön kehittymisen kaareen.

Neljännessä luvussa analysoidaan hankkeen toteutumista. Analyysin aineistona ovat hankkeen asiakirjat ja asiantuntijahaastattelut. Tarkoituksena on löytää hankkeesta johtamisen nelikentän mukaisia vaikutuksia viitekehyskuvan mukaisesti. Tämä mahdollistaa hankkeella saavutettujen hyötyjen arvioimisen tutkimuskysymyksen mukaisesti.

Johtopäätöksissä summataan tapaustutkimuksen vaikutukset. Samalla arvioidaan, mitä ulkoisvaikutuksia on muodostunut. Rajavartioloitoksen kumppanuuskyvykkyyden ilmentymistä pohditaan. Samalla pystytään poimimaan hankkeesta erilaisia tuloksia, joiden mitaaminen on vaikuttavuuden kannalta relevanttia. Näiden tulosten avulla hankkeelle voidaan hahmotella kvantifioitavaa mittaria. Lopussa pohditaan tutkimuksen tuloksia ja sitä, miten tuloksiin päädyttiin.

1.4 Aiempi tutkimus

Viranomaisyhteistoiminta on noussut viime aikoina tutkimusaiheena yhä keskeisemmälle sijalle. Väitöskirjatasoisia tutkimuksia löytyy esimerkiksi kriisinhallinnan viranomaisyhteistyöstä ¹⁰ ja yhteistyömahdollisuuksista yritysturvallisuuden viitekehyksessä ¹¹. Viranomaisyhteistoiminnan tutkimukselliseksi näkökulmaksi on otettu myös esimerkiksi ympäristönsuojelu ¹².

Tutkimusaihe on noussut näkyvälle sijalle myös Maanpuolustuskorkeakoululla. Monet tuoreet Maanpuolustuskorkeakoulun pro gradujen, esiupseerikurssien tutkielmien ja diplomitöiden aiheet sivuavat viranomaisyhteistoimintaa ¹³. Vesa Valtosen vuonna 2010 jul-

¹⁰ Krogars, Marco: Verkostoilla kriisinhallintaan. Väitöskirja. Ankkurikustannus Oy, Vaasa 1995.

¹¹ Lanne, Marinka: Yhteistyö yritysturvallisuuden hallinnassa. Tutkimus sisäisen yhteistyön tarpeista ja rooleista suurten organisaatioiden turvallisuustoiminnassa. Väitöskirja. Edita Prima Oy, Helsinki 2007.

¹² Vuorinen, Katja: Viranomaisyhteistyö ympäristönsuojelussa – Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten välinen yhteistyö ympäristönsuojelun lupa- ja valvontatehtävissä. Pro gradu –tutkielma. Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta 2006.

¹³ Kts. mm. Munkki, Anssi: Merivoimat ja viranomaisten tukeminen 2030. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki 2009; Kotilainen, Juha: Viranomaisyhteistyön merkityssysteemi ja hegemonia. ”Ministereiden puheet diskurssianalyysin kourissa”. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki 2009; Kivenjuuri, Tomi: Vaikuttavuusajattelu kansallisen viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessissa. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki 2010.

kaistu väitöskirja viranomaisyhteistyöstä on Maanpuolustuskorkeakoululla tuotetuista tutkimuksista aihepiirin lippulaivajulkaisu¹⁴.

Vaikka viranomaisyhteistoiminnan laadullista tutkimusta on Suomessa ilmestynyt varsinkin viime aikoina runsaasti, analyttistä hyötynäkökulmien tarkastelua viranomaisyhteistoiminnasta ei juuri ole tehty¹⁵. Perinteisesti vaikuttavuuden arvioinnit ovat olleet hyvin vaihtelevia ja epämääräisiä¹⁶. Yhteistyön mittaamista ei juuri ole tehty erityisesti viranomaistoiminnan viitekehyksessä, vaikka erilaisia yhteistoiminnan mittareita yleisempää käyttöön on kyllä kehitetty¹⁷.

Vaikuttavuus- ja hyötyarvioinnit ovat tavallisempia teknistaloudellisissa tieteissä. Tässä mielessä viranomaistoimintaan liittyvä tutkimusperinne on melko nuorta.

1.5 Metodologia

Valtosen mukaan ”yhteistyö on poikkihallinnollinen ja myös poikkitieteellinen tutkimuskohde, johon on valittavissa lukuisia näkökulmia”. Valtonen kirjoittaa myös, että ”sotatieteet tarjoavat erinomaisen mahdollisuuden lähestyä yhteistyötä tutkimuskohteena useasta näkökulmasta ja monimenetelmällisesti”.¹⁸

Tämän tutkielman teoriakehys lähestyy tutkittavaa aihetta organisaatioteoreettisesti ja johtamistaidollisesti. Kyseessä on sisältöä kuvaileva ja sitä tulkitseva laadullinen tapaustutkimus¹⁹. Tapaustutkimuksessa tilastollisen tarkastelun sijasta paneudutaan syvällisesti

¹⁴ Valtonen, Vesa: Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu, taktiikan laitos. Julkaisusarja 1, n:o 3. Helsinki 2010.

¹⁵ Taitto, Petteri (toim.): Viranomaisyhteistyö – hyvät käytännöt. Pelastusopiston julkaisu. D-sarja: Muut. 1/2007, s. 7.

¹⁶ Kivenjuuri, s. 14 – 17.

¹⁷ Gajda, R. (2004): Utilizing collaboration theory to evaluate strategic alliances. *American Journal of Evaluation*, 25, s. 65 – 77; Gajda, R. & Koliba, C. (2007): Evaluating the Imperative of Intraorganizational Collaboration: A School Improvement Perspective. *American Journal of Evaluation* 2007: 28, s. 26 - 44; Czajkowski, Joyce M.: Success factors in higher education collaborations: A collaboration success measurement model. Väitöskirja. Capella University 2006. Saatavilla: <http://proquest.umi.com/pqdlink?did=1184167411&fMT=14&vtYPE=pqd&viNST=prod&rqt=309&vnAME=pqd&ts=1263230677&CLIENTID=70032>

¹⁸ Valtonen, s. 26.

¹⁹ Marshall, Catherine & Rossman, Gretchen B.: *Designing Qualitative Research*. Fifth Edition. Sage Publications Inc. 2011, s. 17 - 22, 267.

yksittäiseen tapaukseen. Tapaustutkimusta käytetään usein yhteiskuntatieteissä. Ilmiötä kuvaillaan ja siitä tehdään uusia havaintoja. Pyrkimyksenä on tarkasteltavan aiheen kokonaisvaltainen ymmärtäminen.²⁰

Keskeisinä lähteinä ovat hankkeen taustaa ja toteumaa dokumentoivat asiakirjat, joita vertaillaan. Erityisellä sijalla on hankkeen asettamisvaiheessa määritellyt ja dokumentoidut tavoitteet. Näitä tavoitteita verrataan siihen, miten näiden tavoitteiden saavuttamista on dokumentoitu hankkeen seurannan aikana ja hanketta päätettäessä.

Pelkkä dokumentteihin pidättäytyminen saattaisi antaa kaunistellun kuvan hankkeesta. Osa hankkeiden tavoitteista ja toteumasta on aina dokumentoimatonta. Tämän takia kirjallisesta aineistosta saatavaa kuvaa täydennetään haastatteluilla. Hankkeen kanssa tekemissä olevilla asiantuntijoilla ja johtajilla on hankkeeseen liittyvää hiljaista tietoa ja kykyä tulkitella hanketta omista lähtökohdistaan.

Haastattelumetodina käytettiin puolistrukturoituja asiantuntijahaastatteluja eli teemahaastatteluja. Tällöin haastattelun aihepiiri on tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat²¹. Puolistrukturoidut haastattelut sopivat tutkielmaan, sillä tutkijan esitiedot tutkittavasta tapauksesta eivät mahdollistaneet täysin strukturoitujen haastattelujen käyttämistä. Tutkittavaa tapausta varten ei voitu tehdä yksityiskohtaisia kysymyssarjoja ilman, että olennaista tietoa olisi jäänyt kysymättä. Vastaavasti täysin vapaamuotoiset haastattelut eivät olisi mahdollistaneet tutkielman aiheessa pysymistä. Hanke liittyy varsin laajaan kokonaisuuteen ja täysin vapaamuotoiset haastattelut olisivat helposti karanneet aiheen ulkopuolelle.

Haastattelut toteutettiin pääsääntöisesti kaksivaiheisesti. Aluksi valituille asiantuntijoille lähetettiin sähköpostikysely, jossa heiltä laveahkosti kysyttiin kommenttia hankkeen asettamiseen, tavoitteisiin, toteutukseen ja tuloksiin liittyen. Tämän jälkeen haastattelua jatkettiin suullisesti tai kirjallisesti haastateltavalta saatavan tutkimuksellisen lisäarvon mukaisesti. Lisäarvo määräytyi lähinnä siitä, mitä lisättävää haastateltavilla oli hankkeen kirjallisiin dokumentteihin. Haastattelutiedon integroinnilla asiakirja-aineistoon saadaan ko-

²⁰ Case Study: Introduction and Definition. Writing@CSU. Colorado State University. Saatavilla: <http://writing.colostate.edu/guides/research/casestudy/pop2a.cfm>.

²¹ Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko; Sajavaaran, Paula: Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Jyväskylä 2004, s. 196 – 201; Hirsjärvi, Sirkka; Hurme, Helena: Teemahaastattelu. 6. painos. Yliopistopaino. Helsinki 1993, s. 35 – 37.

konaisvaltaisempi kuva tavoitteista, hankkeen kulusta ja sen tuloksista. Aineiston lähdekritiikki on oleellinen osa tutkimusta.

Asiakirja-aineistosta ja haastattelusta saadut löydökset analysoidaan teoreettisen viitekehysten läpi niin, että yksittäiset vaikutukset ryhmitellään johtamisen nelikentän ulottuvuuksien mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että hankkeen käytännön vaikutuksia sovitetaan johtamisen osa-alueisiin. Toisin sanoen tapauksesta haetaan ulottuvuuksia, jotka sovitetaan tutkimuksessa valittuun teoriataustaan. Samalla hankkeen tavoitteita, potentiaalia ja tosiasiallista toteutumista arvioidaan valitun teoriakehyksen kautta. Tutkimusote on abduktiivinen, jossa teoria ja käytäntö keskusteleivat.

Tapaustutkimuksen oppeja käytetään vaikuttavuuden ulottuvuuksien mittarin rakentamiseen. Tämä tutkielma luo perustaa viranomaisten välisen yhteistyö hyötyjen kvantitatiivisen mittaamisen ja mallintamisen kehittämiseksi. Tutkimuksessa selvitettyjen vaikutusten kartoittaminen luo perusteita induktiiviselle viranomaisyhteistyöhankkeiden yleisemmälle arvioinnille ja vertailulle. Tarkoituksena on luoda mittaustyökalu sille, mitä hankkeella on konkreettisesti savutettu ja millaisia ilmentymiä näistä saavutuksista on. Se palvelee viranomaisyhteistyön yleisten vaikutusten kartoittamista, yhteistyön kriteeristön luomista ja viranomaisyhteistyön viitekehysten kehittämistä ²².

1.6 Rajauksia

Tutkielmassa tapaustutkimuksen yhteistoimintaa katsotaan Rajavartiolaitoksen resurssien ja tehtävien näkökulmasta. Tullin näkökulmasta syntyviä vaikutuksia ei pääsääntöisesti huomioida. Pitää silti pitää mielessä, että yhteistoiminnassa on aina vähintään kaksi osapuolta.

Yhteiskunnallisia kokonaisvaikuttavuuksia ei suoranaisesti sisällytetä tarkasteluun, vaikka hankkeella on rajaturvallisuuteen ja rajaliikenteen sujuvuuteen liittyviä vaikutuksia. Viranomaisyhteistoiminnan vaikuttavuus ei tältä osin ole täysin yhtenevä viralliseen vaikuttavuuden käsitteeseen, kuten alaluvussa 3.2 selvitetään. Myöskään yhteistoiminnan historiaan, rakenteisiin, ohjausmekanismeihin tai valtabyrokratiaan ei pureuduta kuin lyhyellä yleiskatsauksella.

²² Taitto, s. 10 – 11.

Tutkielman vaikuttavuustarkastelu koostuu käsitteellisellä tasolla Rajavartiolaitoksen saavuttamista hyödyistä ja haitoista. Tutkielmassa ei tarkastella suoranaisen numeerisesti henkilötyövuosia, rahaa, investointeja tai työtunteja, vaikkakin kyseiset tekijät ovat vaikuttamassa hankkeen tuloksiin. Kvantitatiivista vaikuttavuuden mallintamista ei tehdä, vaikka mallintamisen taustaoletuksia, viitekehystä ja mittaria hahmotellaankin jatkotutkimusta varten luvussa 5.3.

Tutkielman aiheen käsittely pidetään tiukasti valitussa tapaustutkimuksessa ja siitä saaduissa kokemuksissa. Hankkeen arviointitavan induktiivinen yleistettävyyden ja käytettävyyden muiden hankkeiden arvioinnissa jäävät pois, vaikka kehitettävän mittariston tulisi olla hyödynnettävissä samankaltaisissa hankkeissa. Vaikutuksien arvioinnissa ei pitäydytä vain hankkeen virallisissa tavoitteissa, vaan pyritään kokonaisvaltaisesti vaikuttavuusarviointiin, jossa korostuu varsinaisten ja raportoitujen vaikutusten lisäksi muut ohessa syntyneet hyödyt ja haitat eli hankkeen ulkoisvaikutukset.

Laadullisessa tutkimuksessa korostuu tutkijan rooli²³. Vajaan kymmenen vuoden takaiset kokemukset työskentelystä rajatarkastusasemaympäristössä antavat näkemystä toimintaympäristön ymmärtämiseen. Tutkija on palvellut kuitenkin viimeiset kuusi vuotta rajavartioston esikunnassa teknillisellä alalla sekä kansainvälisissä tehtävissä, joten tutkija ei ole osallistunut tutkittavan hankkeen suunnitteluun tai toimeenpanoon mitenkään. Tutkijan rooli on lähtöasetelmassa hyvinkin etäinen ja täten vapaa tapaustutkimukseen kohdistuvista ennako-oletuksista ja intressirasitteista. Hankkeeseen liittyvien intohimojen, kuten ammattiyhdistyspolitiikan²⁴, viranomaisten välisen resurssikilpailun ja muiden inhimillisten tekijöiden takia etäisyys helpottaa neutraalia lähestymistä. Aiheeseen liittyy paljon voimakkaita mielipiteitä, eturistiriitoja ja hiljaista tietoa.

Tutkielman tuottama arvio ei ole staattinen, vaan kuvaa hankkeen tuloksia yhdellä ajan hetkellä. Aikanaan uudet toiminnot vakiintuvat ja kokemuksia uusista toimintatavoista karttuu. Tällöin saattaa esiin nousta uusia hankkeen arviointiin vaikuttavia seikkoja. Yhteistoiminnan johtamisteoreettisten ulottuvuuksien on kuitenkin ymmärrettävissä olevan arvioinnin tekemiseksi suhteellisen universaaleja.

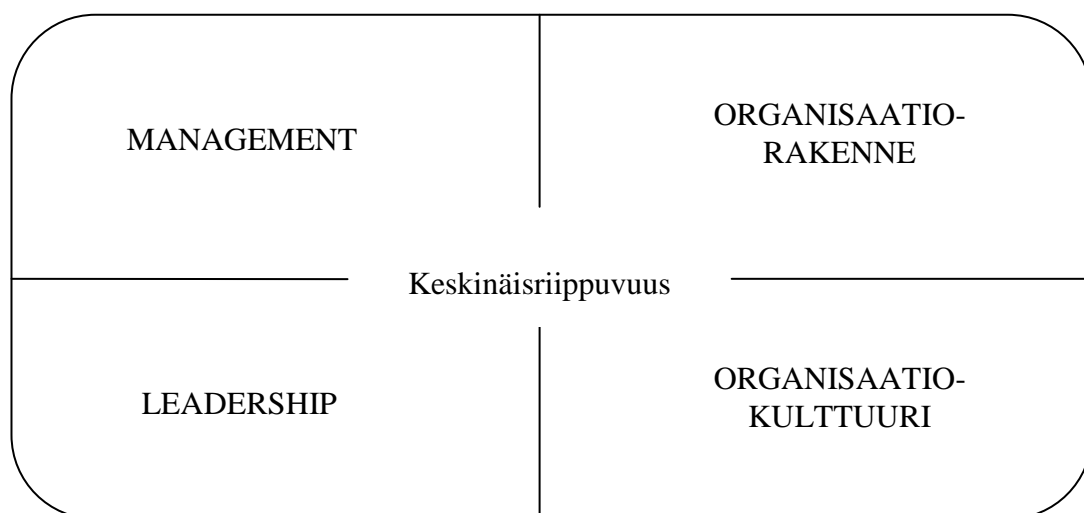
²³ Marshall & Rossman, s. 112 – 131.

²⁴ Kts. mm. Tullivirkamiesliitto r.y: Lausunto NUIJA hankkeen pilotoinnista sekä 23.11.2009 päiväystä loppuraportista 1.12.2009. Saatavilla http://www.tvml.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=170:lausunto-nuija-hankkeen-pilotoinnista-sekae-23112009-paeivaetystae-loppuraportista-&catid=23:lausunnot-2009&Itemid=49.

2 YHTEISTOIMINNALLISEN HANKKEEN TEORIOITA

2.1 Johtamisen nelikenttä kompleksisuuden kokojana

1990-luvun lopulla Maanpuolustuskorkeakoulun upseerien koulutusohjelman ja johtamisen tutkimuksen painopiste oli ihmisten johtamisessa. Ihmisten johtamista (leadership) tarkasteltiin pääasiallisesti syväjohtajuuden mallin mukaisesti. Vuoden 2004 upseerikoulutuksen tutkintorakenteen tarkistustyön yhteydessä ilmeni kuitenkin tarve laajentaa johtamisen koulutusta monimuotoisemmaksi, käsitteellisemmäksi ja holistisemmaksi. Johtamisen laitos kehitti ja otti käyttöön johtamisen nelikenttämallin, jossa johtaminen jaettiin keskinäisvaikutuksellisiin osa-alueisiin: leadership (ihmisten johtaminen eli johtajuus), organisaatiokulttuuri, management (asioiden johtaminen eli johtaminen) ja organisatorakenne.²⁵



Kuva 2. Johtamisen nelikenttä eli sotilasjohtamisen osa-alueet²⁶

Toimintaympäristön jatkuvat muutokset aiheuttavat johtamistoiminnalle uusia riskejä mutta toisaalta myös mahdollisuuksia. Megatrendeinä ovat teknologian ja säädösten muutosten nopeutuminen, kansainvälistyminen ja toisaalta yhteiskunnan pirstaloituminen.²⁷

²⁵ Huhtinen, Aki-Mauri (toim.): Sotilasjohtamisen tiedon kohteet. Johdatus sotilasjohtamisen perustutkimukseen. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen laitos. Julkaisusarja 2. Artikkelikokoelmat n:o 16. Edita Prima Oy, Helsinki 2006, s. 9 – 11, 299 – 309; Kiuru, Jukka (toim.): Johdatus johtamiseen. Ajatuksia Johtamisen perusteet - opintojaksosta ja rakennusaineita tulevaan. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Julkaisusarja 2: Artikkelikokoelmia Nro 3. Edita Prima. Helsinki 2009, s. 15 – 22.

²⁶ Huhtinen 2006, s. 11, 301.

²⁷ Kotter, John P.: Leading Change. Harvard Business School Press. Boston Massachusetts 1996, s. 17 – 20.

Haasteisiin voidaan vastata vain entistä kokonaisvaltaisemmalla lähestymisellä, johon ihmisten johtaminen syvän johtajuuden mallilla ei yksin riitä.

Huhtinen arvioi Maanpuolustuskorkeakoululla kehitettyä johtamisen nelikenttää johtamisen laitoksen opettajien ja tutkijoiden yhteiseksi luomukseksi, jossa yhdisteltiin erilaisia johtamiseen liittyviä teorioita ja viitekehyksiä, kuten tulosjohtamista. Tarkoituksena oli kehittää mahdollisimman kokonaisvaltainen malli tarkastella johtamisen kokonaisuutta, vaikka malli itsessään on ”*sinänsä triviaali*”. Mallin kehittäminen on tosin vielä kesken, sillä kaksiulotteisen nelikentän sijaan olisi tärkeää saada siihen mukaan kolmas ulottuvuus, jolla organisaation tehtävien ja toimintaympäristön erityispiirteet saataisiin kattavasti mukaan. Julkaisussa Sotilasjohtamisen tiedon kohteet nelikentän mallia perustellaan useiden eri näkökulmista laadittujen artikkelien voimin.²⁸

Viitekehys on tuotettu sotilasopetuslaitoksessa ja se on tarkoitettu ennen kaikkea sotilasjohtamiseen. Se ei ole kuitenkaan mitenkään organisaatiospesifi. Kyseinen malli sisältää johtamisen kokonaisuuden siten, että sama malli on periaatteessa käytettävissä missä tahansa johtamisympäristössä.

Liitteessä 1 on tarkennettu sotilasjohtamisen osa-alueiden sisältöä²⁹. On huomioitavaa, että vaikka mallissa perinteiset johtamisteoriat on niputettu managementin alle, kirjallisuudessa esimerkiksi muutosjohtamiseen³⁰, tavoitejohtamiseen³¹, visionääriseen johtamiseen, tilannejohtamiseen³², arvojohtamiseen ja osaamisten johtamiseen liitetään usein enemmänkin leadership-tyyppisiä näkökulmia. Tämä hämärtää nelikenttäjakoa entisestään ja korostaa johtamisen osa-alueiden keskinäisriippuvuutta.

²⁸ Huhtinen, Aki-Mauri; haastattelu Helsingissä 3.1.2012. Aki-Mauri Huhtinen, FT, toimii Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksella sotilasjohtamisen professorina erityisasiantuntijuuksinaan informaationsodankäynti, gendertutkimus, strateginen johtaminen ja fenomenologia. Aineisto tutkijalla; Huhtinen 2006.

²⁹ Valtanen, Mikko (toim.): Johtamisen sosiaalipsykologia. Käsitteitä ja käytäntöjä sotilasyhteisössä. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen laitos. Julkaisusarja 2, artikkelikokoelma 19/2008. Edita Prima. Helsinki 2008, s. 12 – 19 ja Huhtinen 2006, s. 301 mukaisesti.

³⁰ Kts. mm. Kiuru, Jukka (toim.): Johdatus johtamiseen. Ajatuksia Johtamisen perusteet-opintojaksosta ja rakennusaineita tulevaan. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Julkaisusarja 2: Artikkelikokoelmia Nro 3. Edita Prima. Helsinki 2009, s. 110 – 122.

³¹ Kts. mm. Lönnqvist, Jouko: Johtajan ja johtamisen psykologiasta. Uudet haasteet – uudet näkemykset. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1994, s. 11 – 13.

³² Kts. mm. Adair, John: The Skills of Leadership. (Alkuperäisteoksesta 1984) uudelleenjulkaistu Wildwood House Limited, Hampshire 1986, s. 7 – 9.

Organisaatiorakenne juurtuu organisaatiosäännöistä, joista ilmenee organisaation tehtävät, toimivalta, rakenteet ja niiden sisäiset järjestelyt, kuten työjärjestykset. Rationaalisesti muodostetun organisaatiorakenteen perusteisiin vaikuttavat muiden muassa hallintotoiminnan laatu, määrä ja kehittyneisyysaste. Organisaatiotyyppäjä ja organisaatiorakenteita tulee arvioida organisaation sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden ja vaikuttavuuden valossa.³³

Jos managementin ajatellaan olevan johtamistyylinä asioiden suunnittelua, resursointia, organisointia, päätöksentekoa ja valvontaa, leadership taas liittyy suunnan näyttämiseen, visiointiin, päämäärien luontiin, tiimien rakentamiseen ja inspirointiin³⁴. Tässä tutkielmassa management ja leadership eivät liity johtamistyyliin vaan niillä enemmänkin kuvataan johtamisen erilaisia toimintoja. Johtaminen edellyttää kummankin funktion yhteensovittamista³⁵. Esimerkiksi suunnittelu on siis asioiden johtamista (management) ja sen viestintä alaisille on ihmisten johtamista (leadership). Jos johtamista ajatellaan toimintona, siihen kuuluu aina kaikkia nelikentän osa-alueita. Tämä ei poista kuitenkaan sitä, että jotkut johtajat ovat tyyliltään aktiivisempia tai parempia jollain johtamisen osa-alueella.

Leadershipin teorioihin luetaan esimerkiksi piirreteoria. Piirreteorian mukaan johtajiksi valikoituu henkilöitä, joilla on kunnianhimoa, energisyytenä ja lujautena ilmenevää sisäistä voimaa, halu johtaa, rehellinen ja eheä persoonallisuus, itseluottamus ja emotionaalinen kypsyys, kognitiivinen kyvykkyys sekä oman alan tuntemus. Esimerkiksi epäluuloiset tai narsistiset johtajat voivat olla tuhoisia organisaation kannalta.³⁶ Olennaista kuitenkin on johtajien kyky ja halu oppia sekä kehittyä johtajina mahdollisista heikkouksistaan huolimatta³⁷.

Leadershipin määritelmään liitetään asioiden tekemistä ihmisten välityksellä, motivointia, innostamista, tavoitteiden asettamista, suunnan näyttämistä, ohjaamista sekä organisaatiokulttuurin luomista ja ylläpitämistä³⁸. Organisaatiokulttuuri taas katsoo asiaa kolikon toiselta puolelta. Siinä missä leadership on johtajan toimintaa, (osin johtamistoiminnalla

³³ Ahlstedt, Leo; Jahnukainen, Iiro; Vartola, Juha: Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. *Ekonomia – sarja 33*. Suomen Ekonomiliitto ja Weilin + Göös. Espoo 1986, s. 86 – 100, 129 – 131.

³⁴ Huhtinen 2006, s. 51.

³⁵ Kotter, s. 57 – 66.

³⁶ Lönnqvist, s. 22 – 24, 83 – 93.

³⁷ Kotter, s. 175 – 186.

³⁸ Valtanen, s. 12 – 19; Kotter, s. 25 – 30.

saavutetut) käytännön organisaation arvot, asenteet ja motivaatio ilmenevät organisaatiokulttuurin osa-alueella ³⁹.

Organisaatiokulttuurin tarkka määrittely ja mittaaminen ovat vaikeaa. Kulttuuriin kuuluvat näkyvät artefaktit ja ilmaistut arvot. Siihen kuuluvat myös organisaation pohjimmaiset perusolettamukset, jotka ovat tiedostamattomia, itsestään selviä uskomuksia, käsityksiä, ajatuksia ja tunteita, jotka toimivat arvojen perimmäisenä lähteenä. Kulttuuri on suhteellisen pysyvää, paljolti piilevää ja se vaikuttaa organisaatiossa kaikkialla. ⁴⁰

Organisaatiokulttuurin merkitys korostuu, kun erilaiset organisaatiot kohtaavat jonkin muutoksen yhteydessä, esimerkiksi fuusiossa. Uudet kulttuurit voivat törmätä tai sekoittua keskenään. Hallitsevampi kulttuuri saattaa ottaa uudessa organisaatiossa vallan. ⁴¹ Vastavasti viranomaisyhteistoiminnan tiivistyessä eri viranomaisten erilaiset kulttuurit käyvät läpi saman prosessin, sillä esimerkiksi siirryttäessä yhteiseen ulkovalvontaryhmään kyseessä on tosiasiallinen organisaatiomuutos. Muutoksen johtaminen voi olla vaikeaa jo yhden organisaation sisällä. Useamman organisaation liittyminen muutoksen johtamiseen on siis oma erityinen organisaatiokulttuurinen haasteensa.

Organisaatiokulttuurin problematiikkaan kuuluu myös organisaatiota kehitettäessä kohdattava haaste voittaa henkilöstön keskuudessa nouseva muutosvastarinta ⁴². Epävirallisilla verkostoilla, ryhmittymillä ja niiden omilla normeilla voi olla tosiasiallisesti suuri merkitys ⁴³, joihin johtajien on pystyttävä vaikuttamaan hankkeen tavoitteen saavuttamiseksi.

Johtamisen nelikentän tarkoituksena on korostaa johtamisen kompleksisuutta ja kokonaisvaltaisuutta. Mallin on tarkoitus kattaa johtamistoiminta kokonaisuudessaan. Vaikka yksittäisten teorioiden ja näkökulmien sijoittuminen nelikentän eri osa-alueille on osin häilyvää, antaa malli loogisen kehikon arvioida johtamistoiminnan erilaisia tarpeita ja vaikutuksia. Se on tarkoitettu tyhjentäväksi, sillä kaikki johtamistoiminnan ulottuvuudet ovat periaatteessa sijoitettavissa jollekin nelikentän osa-alueelle. Hankkeen suunnittelu, toimeenpano, valvonta ja ohjaus ovat johtamista. Kaikki hankkeen vaiheet, osakokonaisuus-

³⁹ Valtanen, s. 51 – 72.

⁴⁰ Schein, Edgar H.: Yrityskulttuuri – selviytymisopas. Tietoa ja luuloja kulttuurimuutoksesta. (Alkuteoksesta 1999 suomentanut Päivi Rosti.) Suomen Laatukeskus Oy. Tammer-Paino. Tampere 2004, s.30 – 103.

⁴¹ Schein, s. 22 – 29, 189 – 201; Kotter, s. 145 – 158.

⁴² Kiuru, s. 117 – 118.

⁴³ Valtanen, s. 132 – 144.

det ja näkökulmat ovat nelikenttämallin mukaisesti tavalla tai toisella sovitettavissa johtamisen nelikentän ulottuvuuksiin.

2.2 Kumppanuuskyvykyys onnistumisen selittäjänä

Oletetaan, että johtamisen nelikenttä on pätevä teoreettinen viitekehys johtamisen mallintamiseksi. Onnistumista organisaation sisäisissä sekä ulkoisissa hankkeissa voidaan tällöin arvioida nelikentän avulla. Samoin hankkeen onnistumisen kriteeristö on kehitettävissä tätä teoriataustaa vasten.

Ongelmaksi kuitenkin muodostuu se, että johtamisen nelikenttään kuuluu olennaisena osana johtamisen osa-alueiden voimakas keskinäisvaikuttavuus. Johtamisen osa-alueita ei ole älyllisesti rehellistä mitata toisistaan erillisenä, vaan ne vaikuttavat kaikki toisiinsa. Esimerkiksi

- johdon taitava hankkeen suunnittelu (management) on luonut hyvät edellytykset työvuorojohdon tehokkaaseen ihmisten johtamiseen (leadership), joka on taasen vaikuttanut motivoituneeseen ja itseohjautuvaan valvontahenkilöstöön (organisaatiokulttuuri)
- vaikeaksi arvioitu ammattiyhdistysliikeasetelma ja pelko omien tehtävien menettämisestä (organisaatiokulttuuri) on johtanut varovaisiin muutoksiin viranomaisten välisen virallisen organisaation kehittämisessä (organisaatorakenteet)

Vastaavia johtamisen osa-alueiden välisiä vuorovaikutusmekanismeja voi löytää ja hahmotella hyvinkin runsaasti.

On siis selvää, että osa-alueiden keskinäiset vaikutukset ovat moninaisia, voimakkaita ja jopa arvaamattomia. Toki hyvin menneissä hankkeissa johtajat helposti perustelevat sen hyvillä suunnitelmillaan (management) tai selkeällä johtamisellaan (leadership). Vastavasti hankkeen toimeenpanossa ja tuloksissa ilmenneet mahdolliset ongelmat perustellaan helposti henkilöstön muutosvastarinnalla (organisaatiokulttuuri) tai vaikkapa viranomaisen toimivaltuuksien puutteella (organisaatorakenteet). Menestys tai menestyksen puute on kuitenkin todellisuudessa harvoin yksiselitteisesti rajattavissa ja kodifioitavissa yksittäisiin tekijöihin tai johtamisen osa-alueisiin.

Jotta voidaan rakentaa johtamisen nelikentästä käyttökelpoisesti hyödynnettävä malli, pitää johtamisen nelikentän osa-alueita pystyä mittaamaan suoraan ja siten erillään toisistaan. Jotta osa-alueiden keskinäisvaikuttavuus tunnustetaan, tulee löytää puuttuva selittävä tekijä. Tämän selittävän tekijän olemassaolo tunnustaa johtamisen osa-alueiden keskinäis-

vaikuttavuuden, mutta sitä ei varsinaisesti sisällytetä malliin sen epämääräisen luonteen takia.

Miksi sitten jotkut organisaatiot ovat hyviä ja toiset vähemmän hyviä? Mikä on se selittävä tekijä, jos kerran menestystä ei voida jäljittää esimerkiksi yksittäiseen johtamisen osa-alueeseen? Selitysehdotus voi löytyä resurssiperustaisesta organisaatioteoriasta ja sen moderneista sovelluksista.

Resurssiperustaisen näkemyksen⁴⁴ mukaan organisaation menestys liittyy läheisesti sen omiin harvinaisiin, korvaamattomiin, vaikeasti imitoitavissa ja vaikeasti siirrettävissä oleviin organisaatiospesifeihin voimavaroihin⁴⁵. Nämä näkymättömät voimavarat ovat kiinnittyneinä organisaation hiljaiseen tietoon, rutiineihin ja kulttuuriin⁴⁶.

Organisaatioiden resurssit ja niiden kombinaatiot ovat tärkeä menestystä selittävä tekijä. Merkittävää on etenkin se, miten sisäisiä resursseja osataan käyttää.⁴⁷ Täten resurssiperustaisella lähestymisellä on läheinen yhteys johtamistoimintaan.

Dynaamisten kyvykkyyksien teoria⁴⁸ on resursseja korostavan teorian laajennus. Organisaation kyvykkyydellä tarkoitetaan sen kykyä omaksua, sisäistää ja uudistaa sisäisiä ja ulkoisia kykyjään, voimavarojaan jatkuvan muutoksen keskellä. Dynaaminen kyvykkyys ei ole organisaation yksittäinen resurssi, vaan kokonaisvaltainen lähestyminen organisaation resurssiperustaan ja sen kykyihin. Sitä ei voi jäljittää tiettyyn organisaation osaan, henkilöön tai toimintoon. Se huomioi aikaulottuvuuden, eli resurssien kehittymisen ja toimintaympäristön muutoksen. Vaikka dynaamisten kyvykkyyksien syntyprosessit ja käytännön

⁴⁴ Resurssiperusteinen organisaationäkemyks on esitelty alkuperäisesti artikkelissa Wernerfelt, B. (1984): A Resource-Based View of The Firm. *Strategic Management Journal*, Vol. 5, No 2, s. 171 – 180.

⁴⁵ Blomqvist K., Kyläheiko K., Virolainen V. – M (2000): Filling a Gap in Traditional Transaction Cost Economics: Towards Transaction Benefit-Based Analysis. *International Journal of Production Economics*, 2002, No. 79, s. 2 – 3.

⁴⁶ Barney, Jay B. (1991): Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, Vol. 17, Iss.1, s. 99 – 110.

⁴⁷ Lockett, A., Thompson, S., Morgenstern, U. (2009) The Development of the Resource-Based view of the Firm: A Critical Appraisal. *International Journal of Management Reviews*, Vol. 30, Iss. 3, s. 9 – 25.

⁴⁸ Termi “Dynamic Capability” on esitelty alun perin artikkelissa Teece, D. J., Pisano, G., Shuen A. (1997): Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, Vol. 18, No. 2, s. 509 – 533.

ilmenemismuodot ovat vielä tieteelle varsin epäselviä, ilmiön (tai oikeammin organisaation ominaisuuden) merkitys on tunnustettu.⁴⁹

Tarkastelussamme on kahden organisaation välinen hanke. Tällöin Rajavartiolaitos ei tee kehitystyötään yksin, van yhteistoiminnassa toisen organisaation eli tullin kanssa. Tätä tarkastelua varten voidaan erottaa tarkasteltavaksi erityinen dynaamisen kyvykkyyden luokka, kumppanuuskyvykkyys⁵⁰, joka on yksi organisaation spesifi metakyvykkyys. Kumppanuuskyvykkyyden on ajateltu liittyvän erityisesti organisaatioiden väliseen yhteistoimintaan ja siinä syntyvään lisäarvoon⁵¹.

Collaboration capability can be defined as “actor’s capability to build and manage network relationships based on mutual trust, communication and commitment”⁵².

Kun kumppanuuskyvykkyys määritellään yhteistoiminnan taustalla vaikuttavaksi ominaisuudeksi, johtamisen nelikentän keskinäisvaikuttavuuden problematiikasta voidaan mitaamista varten luopua. Kumppanuuskyvykkyys siis selittää, miksi toiset saavuttavat yhteistoiminnallisissa hankkeissa parempia tuloksia kuin toiset. Todetaan, että jos Rajavartiolaitoksella on kyky toteuttaa kumppanuushankkeita menestyksekkäästi siten, että niiden vaikutukset ovat (mielellään todennettavalla tavalla) positiivisia, Rajavartiolaitoksella on (tai tähän hankkeeseen liittyen on ollut) kumppanuuskyvykkyyttä.

Kumppanuuskyvykkyys liittyy kaikkiin johtamisen osa-alueisiin, eikä sitä voi jäljittää johonkin yksittäiseen tekijään, kuten loistavaan rajavartioston komentajaan, sotilaallisen johtamisjärjestelmän toimeenpanokykyyn, kenttähenkilöstön kokemukseen, perusteellisiin

⁴⁹ Ambrosini, V. & Bowman, C. (2009): What are Dynamic Capabilities and Are They a Useful Construct in Strategic Management? *International Journal of Management Reviews*, Vol. 11, Iss. 1, s. 1 – 35; Teece et al., s. 509 – 533.

⁵⁰ Suomenkielistä termiä ”kumppanuuskyvykkyys” termin ”Collaboration capability” käännöksenä käytetään ensimmäistä kertaa Levy, Juha: Kumppanuuksien laatutekijät ja kumppanuuskyvykkyys verkostosuhteiden kriittisenä menestystekijänä. Kauppatieteellisen osaston Pro Gradu –tutkielma. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Lappeenranta 2004. Sittenmin termi on vakiintunut Suomenkieliseen kirjallisuuteen.

⁵¹ Termiä ”Collaboration capability” ovat kuvanneet kattavasti esimerkiksi Blomqvist, K & Levy, J (2006): Collaboration Capability – A Focal Concept in Knowledge Creation and Collaborative Innovation in Networks. *International Journal of Management Concepts and Philosophy*. 2006 – Vol. 2, No.1., s. 31 – 48. ”Collaboration capability” –termin rinnalla kansainvälisissä julkaisuissa on käytetty saman suuntaisesti termejä ”Partnership capability” ja ”Cooperation capability”. Kumppanuuskyvykkyyttä dynaamisten kyvykkyyksien alalajina ovat määritelleet muiden muassa Dyer, J. H. & Singh H. (1998): The Relational View: Cooperative Strategy and Source of Interorganizational Competitive Advantage. *Academy of Management Review*, Vol 23, No. 4, s. 666 – 671.

⁵² Blomqvist & Levy, s. 31.

suunnitelmiin tai muuhun vastaavaan kriittiseksi kuviteltuun menestystekijään. Joillain organisaatioilla vain on kumppanuuskyvykkyyttä ja joillain ei. Sen olemassaolo on todennettavissa ainoastaan tuloksista.

2.3 Pohdintaa nelikentän käytettävyydestä

Tieteenkritiikki kuuluu olennaisena osana kumuloituvaan tutkittuun tietoon. Sen voi ajatella olevan tieteellisen tiedon ”totuuden” tae. Johtamisen nelikentän malli tarjoaa vain yhden vaihtoehdon viitekehyksen rakentamiselle. Se on kuitenkin keskeisin johtamisen viitekehys Maanpuolustuskorkeakoululla, jota käytetään opetukseen ja tutkimukseen. Se ansaitsee tulla empiirisesti testatuksi. Johtamisen nelikentän kattavuutta kuvaa hyvin se, että sen ulottuvuuksien alle voi sisällyttää lähes mitä vaan, sillä nelikentän on tarkoitus olla mahdollisimman kokonaisvaltainen ja mahdollistaa inhimillisen toiminnan kaikkien osa-alueiden sovittamisen johonkin se lokeroon.

Johtamisen laitos (sittenkin Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos) on koostanut mallin ja sen perustelut löytyvät teoksesta Sotilasjohtamisen tiedon kohteet. Malli kuitenkin vaikuttaa ulkoapäin annetulta ja ilmestyy kirjaan ikään kuin tyhjästä. Se koostaa ansiokkaasti erilaisia johtamisen näkökulmia ja teorioita, mutta sen yksityiskohtaista koostavaa perustelua ja niiden yhteyttä lähteen grafiikassa esitettyyn malliin ei löydy. Tieteelliselle teoriakehykselle on myös tärkeää, että se on kootusti perusteltu ja julkaistu siten, että se kestää myös tieteellisen yhteisön vaativan tarkastelun.

Kuten Aki-Mauri Huhtinenkin haastattelussaan mainitsi, malli on vielä osin keskeneräinen ja siihen pitää sisällyttää selkeämmin kolmas ulottuvuus, jossa tehtävät ja toimintaympäristö tulevat entistä voimakkaammin esille ⁵³. Kolmannessa ulottuvuudessa korostuvat muiden muassa ajan kulumisen aiheuttamat muutokset lakisääteisissä tehtävissä, uhkissa ja muissa dynaamisissa tilanteen arviointiin vaikuttavissa seikoissa. Ehkä tästä kolmannesta ulottuvuudesta aukeaa mahdollisuus vieläkin kattavamman ja realistisemman mallin rakentamiselle.

Teoreettisten mallien ei ole tarkoitus olla staattisia, vaan tutkimuksen edetessä niitä parannellaan. Myös teoriamalleista ja käytännön havainnoista rakennettuja mittareita voi aina kehittää. Ne eivät koskaan mittaa asioita täysin objektiivisesti, varsinkaan kun aineistona ovat asiantuntijakyselyt. Mittareihin voisi aina myös lisätä muita tekijöitä tai tarken-

⁵³ Huhtinen 2012.

taa mitattavia ulottuvuuksia. Mittareiden kehittämistyö on vasta alussa. Ajatus siitä, että hankkeita pitää voida jollain tavalla arvioida ja vertailla on kuitenkin tärkeä näkökulma. Ammattimaisesti johdetuissa organisaatioissa pitää pystyä perustelemaan ja seuraamaan strategiaa myös todennettavissa ja vertailtavissa olevilla ulottuvuuksilla. Johtamisen nelikenttä voi olla käyttökelpoinen rakennelma mittaamisen apuna.

Tässä tutkielmassa tehtävä vaikuttavuuden arviointi on vain yksi tapa katsoa asiaa sotilasjohtamisen viitekehykseen kehitettyjen johtamisen osa-alueiden avulla. Kun mittareita ja niillä mitattavia ulottuvuuksia testataan empiirisesti, niiden parantuminen on väistämätöntä.

3 EMPIRISEN TARKASTELUN TAUSTA

3.1 Viranomaisyhteistyö

Viranomaisyhteistoiminnan syventäminen on ollut teemana yhä useammin esillä esimerkiksi eri ministeriöiden ja virastojen kehittämisohjelmissa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma on tästä hyvänä esimerkkinä. Viranomaisyhteistoiminta on kyseisen politiikkaohjelman kantavia teemoja ⁵⁴. Viranomaisyhteistyö ja sen kehittäminen mainitaan jopa kahdeksan kertaa myös vuonna 2010 ilmestyneessä yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ⁵⁵. Kyseiset asiakirjat edustavat turvallisuusviranomaisten poliittista ohjausta selkeimmillään.

Yhteistoiminta on korostetun tarkasti säädeltyä juurikin viranomaisyhteistoiminnan luonteen vuoksi. Viranomaisten väliselle yhteistyölle on leimallista sen sidonnaisuus lainsäädäntöön, toimivaltuuksiin ja sopimuksellisuuteen. ⁵⁶

Viranomaisyhteistyöllä ei ole vakiintunutta määritelmää ⁵⁷. Kukin viranomainen tulkitsee viranomaisyhteistoimintaa omista lähtökohdistaan. Kehityssuuntana on ollut kuitenkin virkakuntien rajojen madaltuminen sekä yhteisten päämäärien ajaminen suunnittelussa ja käytännön toiminnassa. Viranomaisyhteistoiminnassa keskeistä on viranomaiskulttuurin yhtenäistäminen, tehokkuuden edistäminen ja kustannussäästöt. ⁵⁸

Viranomaisyhteistoiminnan hyviin käytäntöihin kuuluvat asiakaslähtöisyys, yhteiset arvot ja tavoitteet, hyvät henkilösuhteet, yhteinen koulutus, suunnittelu, tilannekuva tai tiedon jakaminen, laadun tarkkailu sekä yhteistyön säännöllisyys ⁵⁹. Näin ollen epävirallisilla yhteistoiminnan muodoilla on myös keskeinen rooli. Vaikka viranomaisyhteistoimintaan

⁵⁴ Kotilainen, s. 3; Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Valtioneuvoston yleis-tunto 8.5.2008. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008.

⁵⁵ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Puolustusministeriö. Helsinki. Saatavilla: http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/fi/materiaalit/doc_details/24-yhteiskunnan-turvallisuusstrategia.

⁵⁶ Valtonen., s. 159 – 162.

⁵⁷ Kotilainen, s. 2.

⁵⁸ Taitto, s. 10, 21, 24, 72 – 74.

⁵⁹ Ibid.

kuuluukin sekä formaali että epävirallinen ulottuvuus, vain suunnitelmallisella ja tavoitteellisella yhteistoiminnan kehittämisellä päästään hyviin tuloksiin ⁶⁰.

Valtonen on määritellyt, että ”viranomaisyhteistyö on toimivaltaisten viranomaisten koordinoimaa viranomaisten ja muiden yhteistyöhön velvoitettujen tai valtuutettujen toimijoiden toimintaa yhdessä yhteistyön päämäärien saavuttamiseksi” ⁶¹. Tämä käsite on laajahko ja tässä tutkielmassa käsitettä käytetään ainoastaan Rajavartiolaitoksen ja tullin välisestä yhteistyöstä rajatarkastusaseman toimintaan liittyen.

Yhteistyö tai yhteistoiminta on metatermi, johon liitetään kussakin tilaisuudessa siihen sopiva merkitys. Yhteistyö voidaan jakaa sen syvyyden ja tavoitteiden mukaisesti erilaisille asteille. ⁶² Tässä tutkielmassa viranomaisyhteistyön rinnalla voidaan puhua viranomaisten toiminnan ja tehtävien yhteensovittamisesta, tehtävien (yhteisestä) uudelleenjärjestelystä tai toimivaltuuksien kehittämisestä. Kaikki kyseiset ilmaisut kuitenkin liittyvät käsitteellisesti viranomaisyhteistyöhön, sillä tällöin missiona on yhteisistä lähtökohdista tehty viranomaisten välinen toiminnan kehittäminen.

3.2 Vaikuttavuus

Valtionhallinnossa on 1980-luvun lopulta alkaen siirrytty vähitellen tulosoajaukseen. Tulosoajauksen perusajatuksena on, että julkishallinnolta odotetaan parempaa palvelua ja tehokkaampaa toimintaa. Tuloksellisuuden peruskriteerit koostuvat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Siinä missä yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa toiminnan ja toimenpiteiden laajoja yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita, toiminnallinen tuloksellisuus muodostuu viraston välittömistä toimista. Toiminnallinen tuloksellisuus jakautuu toiminnalliseen tehokkuuteen, tuotoksiin ja laadunhallintaan sekä henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittämiseen. ⁶³

Viranomaisen toiminnan vaikuttavuuden analyysi ja toiminnan jatkuva kehittäminen ovat organisaation johdon keskeisiä tehtäviä. Mitattavia tuloksia ovat esimerkiksi lisääntynyt

⁶⁰ Kivenjuuri, s. 24 – 25.

⁶¹ Valtonen, s. 25.

⁶² Ibid., s. 99 – 105. Valtonen pohtii erikielisten yhteistyöhön liittyvien termien sisällöllistä tarkoitusta eri lähteissä ja merkitysyhteyksissä.

⁶³ Tulosoajauksen käsikirja 2/2005. Valtionvarainministeriön hallinnon kehittämisosaston julkaisuja. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.

hyöty tai parantunut resurssien käyttö.⁶⁴ Rajavartiolaitos mittaa toimintansa kokonaisvaikuttavuutta arvioimalla vaikuttavuuden osa-alueita (esimerkiksi rajaturvallisuuden ylläpitoa ja sujuvan rajaliikenteen varmistamista) sekä panostiedot huomioivaa kustannusvaikuttavuutta tasapainoisesti. Jotta tulostavoitteet toteutuvat, edellyttää se esimerkiksi kattavia rajatarkastuksia, rajaliikenteen lyhyitä odotusaikoja, tyytyväisiä rajanylittäjiä, asiakkaiden oikeusturvaa, hyvää tilannekuvaa ja oikeudettomien rajanylitysten estämistä. Samalla kustannusten pitää olla kurissa, sillä kustannusvaikuttavuudessa suoritteet suhteutetaan kokonaiskustannuksiin.⁶⁵

Tuloksellisuus on esimerkiksi tehtävän toteuttamisen tehokkuutta ja taloudellisuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että toiminnan tuotos ja vaikutukset vastaavat tarpeita sekä sitä, että tuotoksiin ja vaikutuksiin on päästy mahdollisimman pienin kustannuksin.⁶⁶ Tuottavuus määritellään olevan vastaavasti tuotoksen ja sen aikaansaamiseksi käytettyjen panosten suhde⁶⁷. Rajavartiolaitos seuraa erikseen tuottavuutena henkilötyövuosien suhdetta suoritteisiin ja taloudellisuutena kustannusten suhdetta suoritteisiin. Kummankin seuranta tehdään tulosalueittaan. Rajavartiolaitos näin ollen seuraa tuloksellisuuden tunnuslukuja esimerkiksi rajatarkastusten osalta sekä rikostorjunnan, hallinnollisten maksuseuraamusten ja valvontatoimenpiteiden osalta. Juuri näille tulosalueille kohdentuvat tässä tutkielmassa arvioitavat tuloksellisuuden vaikutukset.⁶⁸

Kun toiminnan tavoitteet on tunnustettu, tulee määritellä tavoitteiden saavuttamisen menestystekijät⁶⁹. Viranomaisyhteistyön voi ajatella identifioituneen yhdeksi Rajavartiolaitoksen toiminnan kehittämisen kriittiseksi menestystekijäksi, sillä se on vaikuttavuuden kehittämisen näkökulmasta keskeistä. Jos viranomaisyhteistoiminnan avulla päästään parempiin laadullisiin tai määrällisiin tuloksiin ja samalla säästetään kustannuksissa, on yhteistoiminnalla suoria ja epäsuoria vaikutuksia viraston vaikuttavuuteen ja tuottavuuteen. Viranomaisyhteistoiminnan voi ajatella myös kuuluvan tuloksellisuuden kehittämisen osa-

⁶⁴ Kivenjuuri, s. 11.

⁶⁵ Rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmä. Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirja RVLPAK A9, 1925/21/4.12.2009; Rajavartiolaitoksen toimintakertomus vuodelta 2010. Saatavilla www.raja.fi.

⁶⁶ Mattila, Isto: Viranomaisten yhteistoiminnan kehittäminen merialueella Rajavartiolaitoksen näkökulmasta tarkasteltuna. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki 1995, s. 37.

⁶⁷ Lönnqvist, Antti; Kujansivu, Paula; Antikainen, Riikka: Suorituskyvyn mittaaminen – tunnusluvut asian-tuntijaorganisaation johtamisvälineenä. Edita Publishing Oy. Helsinki 2006, s. 77.

⁶⁸ Kts. mm. Rajavartiolaitoksen toimintakertomus vuodelta 2010. Saatavilla www.raja.fi.

⁶⁹ Lönnqvist et al., s. 109 – 110.

alueelle ”*henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen*”, sillä tälle osa-alueelle kuuluvat johtaminen, osaaminen ja muu henkinen pääoma sekä toiminnan uusiutuminen ⁷⁰.

3.3 Nuija-hankkeen historiaa

Suomessa Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen välinen viranomaisyhteistoiminta alkoi jo Suomen itsenäisyyden alkuaikoina. Huomioitavaa kuitenkin on, että tällöin organisaatiot, niiden tehtävät ja jopa nimet olivat erilaisia kuin nykyään. Yhteisen historian aikana yhteistoimintaa ovat ajoittain haitanneet viranomaisten väliset henkilösuhteet organisaatioiden eri johtotasoilla, kilpailu resursseista, toimivallasta sekä suoranainen kateus esimerkiksi suoritteista saatavasta kunniasta. Käytännön kenttätoiminnan tasolla ongelmia ovat perinteisesti olleet enemmänkin yhteistoimintakoulutuksen puute, viestiyhteydet ja toimivaltuudet. ⁷¹ Viranomaisyhteistyön historia on ollut näiden käytännön ongelmien voittamista vaihe vaiheelta.

1972 perustetun PTR-johtoryhmän asialistan ensimmäisiä ja keskeisimpiä teemoja oli Nuijamaan rajanylityspaikan avaamiseen liittyvä valmistelu ⁷². Viranomaisyhteistoiminta oli keskeisellä sijalla jo Nuijamaan raja-aseman syntyvaiheessa.

1978 annettu ensimmäinen PTR-asetus loi lakiperusteet viranomaisille tehdä valvontatehtäviä yhdessä tai erikseen toisen viranomaisen lukuun. Ensimmäiset yhteistoiminnan vuosisuunnitelmat otettiin käyttöön. Rajanylityspaikoilla toimittiin vuosikymmenet näiden periaatteiden ohjaamina. Peruseriaatteena oli tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteinen työpari. Toista virkakuntaa avustettiin joustavasti tilanteen sitä vaatiessa. ⁷³

Rajatarkastustehtävät (passintarkastustehtävät) siirtyivät poliisilta Rajavartiolaitokselle vuonna 1991. Samalla vuosikymmenellä syntyi myös pysyvä PTR-sihteeristö. Yhteistoinnista alettiin laatia sekä kansallisen-, alueellisen- että paikallisen tason sopimuksia. Resurssipula, kasvavat liikennemäärät ja lisääntyvät laittomuudet olivat jo tähän aikaan viranomaisyhteistoiminnan tiivistämisen merkittäviä ajureita. ⁷⁴

⁷⁰ Tulosoikeuden käsikirja 2/2005.

⁷¹ Maasalo, s. 11 – 20, 28 – 33, 48 – 57, 87.

⁷² Ibid., s. 29 – 33, 37 – 38.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid., s. 47 – 61.

Yhteistyö eteni 1990- ja 2000-luvuilla vauhdilla. Yhteistoiminnan muodot monipuolistuivat ja syvenivät useiden asetusten, strategioiden, periaatepäätösten ja yhteistoimintasopimusten voimalla. Viranomaisten omiin tullin ja rajavartiolaitokseen säädettiin toisen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi tarvittavista toimivaltuuksista, vaikka tullin päätehtävänä säilyikin tavaroiden liikkuvuuden valvonta ja Rajavartiolaitoksella vastuu ihmisten liikkuvuuden valvomisesta.⁷⁵

Viranomaisyhteistyö oli pitkään virkamiesten keskinäistä toimintaa. Erkki Maasalo antaa ymmärtää PTR-historiikissaan, että poliitikot eivät kokeneet asiaa kovin kiinnostavaksi.⁷⁶ Vasta vuonna 2009 tuli eduskuntatasoista ohjausta asiaan, kun säädettiin ensimmäinen varsinainen PTR-laki. Lain tarkoituksena oli syventää viranomaisten välistä yhteistoimintaa siten, että tehtävät ja yksittäiset toimenpiteet hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti. Samalla toimintamahdollisuuksia ja velvollisuuksia toisen viranomaisen tehtäväalueella selkeytettiin. PTR-laki ja PTR-asetus tulivat voimaan 1.1.2010 täydentämään aiempaa asetusta rajatarkastuspaikoista ja rajatarkastustehtävien jakamisesta.⁷⁷ Lakisääteisellä ohjauksella on yhteistyötä legalisoiva, ohjaava, dokumentoiva ja fasilitoiva vaikutus.

Suomen mallia PTR-yhteistoiminnassa on pidetty Euroopan unionissa esimerkkinä tehokkaasta tavasta organisoida kansallinen yhteistoiminta. Viranomaisyhteistoimintaa on pidetty myös vientituotteena. Siitä on järjestetty koulusta ulkomaalaisille viranomaisille ja periaatteet on saatu sisällytettyä myös EU:n parhaisiin käytänteisiin.⁷⁸

Liikennemäärien jatkuva kasvaminen on ollut suuri haaste. Infrastruktuurin, valvontavälineistön ja yhteistoiminnan kehittäminen on nähty välttämättömäksi. Tuottavuuden kehittämisen on nähty edellyttävän syvällistä ja suunnitelmallista viranomaisyhteistyötä, myös paikallisella tasolla. Yhteistyön on vaadittu olevan tarkoituksenmukaista, tehokasta ja taloudellista. Tässä hengessä 16.3.2009 alkaen käynnistettiin Nuijamaalla tullin ja Rajavar-

⁷⁵ Maasalo, s. 66 – 74, 84 – 85.

⁷⁶ Ibid., s. 37. Maasalon käsitys siitä, että ”PTR-toiminta ei juuri kiinnostanut poliitikkoja” perustuu Maasalon tekemään osastopäällikkö Juhani Uusitalon haastatteluun 2.7.2009.

⁷⁷ Kts. mm. Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 11.9.2009/687; Valtioneuvoston asetus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 17.12.2009/1126; Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä 19.10.2006/901. Kaikki saatavilla www.finlex.fi.

⁷⁸ Maasalo, s. 98; Taitto, s. 4.

tiolaitoksen uuden valvontamallin pilotointi. Pilotoinnin tarkoituksena oli parantaa valvonnan kattavuutta, liikenteen sujuvuutta ja tehostaa työajan käyttöä, mitään tavoitteista varsinaisesti priorisoimatta.⁷⁹

Viranomaisten välinen yhteistyö on Suomessa pitkän ja osin tuskallisenkin organisaatioevoluution tulos. Sitä on viime aikoina vauhditettu jopa velvoittavalla säädöspohjalla. Rajavartiolaitoksen ja tullin välinen yhteistyö on ollut päivittäistä rutiinia ja osa rajanylityspaikkojen vakioitua toimintatapaa Nuijamaalla aina rajanylityspaikan avaamisesta alkaen 70-luvulta. Nuija-hanke on tämän kehityksen luonnollinen jatkumo.

Yhteistoiminnan ajurit ovat muuttuneet toimintaympäristön mukana. Resurssipula ja liikennemäärien kasvu ovat tulleet tärkeimmiksi syiksi tiivistää yhteistoimintaa. Muilta osin kyseessä ei ole mikään radikaali muutos aiempaan kehitykseen verrattuna.

⁷⁹ Maasalo., s. 103 – 104.

4 ANALYYSI HANKKEEN TOTEUTUMISESTA

4.1 Nuija-hankkeen tavoitteet

Nuija hankkeen virallisia tavoitteita voi arvioida hankkeen asettamisasiakirjoista. Hankkeen aloittamista edeltävien vuonna 2007 tehtyjen selvitysten perusteella päätettiin pilotoida kaikkia selvitysmiesten esittämiä rajapintoja, eli

- (1) liikenteen säännöstelyä
- (2) tullivalvontaa ja rajatarkastuksia kaistoilla⁸⁰
- (3) kuljettajan ajo-oikeuden ja ajokuntoisuuden valvontaa sekä
- (4) raskaan liikenteen rajatarkastuksia⁸¹.

Suunnitelmaan oli kirjattu muiden muassa:

”Tullivalvontaa ja rajatarkastuksia kaistoilla hoitaa tehtävään sitoutunut Tullin ja Rajan yhteinen työryhmä, joka on koottu nykyisestä Tullin valvontaryhmästä sekä Rajavartiolaitoksen ulkomiehistä. Työryhmä tarkastaa ajoneuvot kattavasti sekä Tullin että Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien täyttämiseksi. Rajavartiolaitoksen rajatarkastuskoiria ja Tullin huumausainekoiria käytetään riskianalyysin mukaan tai pistokoeluonteisesti sekä henkilö- että raskaan liikenteen henkilö- sekä ajoneuvotarkastuksissa.

Raskaan liikenteen I-linjan rajatarkastukset tavaraliikennekeskuksessa hoitaa Tulli. I-linjan rajatarkastuksia tukee tehtävää varten asetettu rajavartiomies joka samalla hoitaa II-linjan tarkastukset⁸² sekä mahdolliset jatkotoimenpiteet.

...

Rajavartiolaitos vastaa liikenteen säännöstelystä henkilöliikennekeskuksessa. Tulli vastaa liikenteen säännöstelystä vastaavasti tavaraliikennekeskuksessa.

...

Tullivalvontaa ja rajatarkastuksia kaistoilla toteuttavan työryhmän kaikki jäse-

⁸⁰ Kaistoilla tapahtuvaa valvontaa kutsutaan myös ulkovalvonnaksi.

⁸¹ Suunnitelma tullin ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittamisen pilotoinnista Nuijamaan rajanylytyspaikalla – Nuija-hanke. Rajavartiolaitoksen ja tullin suunnitelma 1.10.2008; Nuija-hankkeen loppuraportti. Rajavartiolaitoksen ja tullin loppuraportti 23.11.2009.

⁸² II-linjan tarkastus on lisätarkastus, ”joka voidaan suorittaa erityisessä paikassa muualla kuin siellä, jossa kaikki henkilöt tarkastetaan (ensilinja)”. Schengenin rajasäännöstö.

net suorittavat sekä henkilöliikenteen että raskaan liikenteen kuljettajien ajo-oikeuden ja ajokuntoisuuden valvontaa työtehtäviinsä liittyen kaikilla toimipisteillä.” ⁸³

Kyseessä oli siis muutoksia raja-aseman aiempaan toimintatapaan. Vähäisimpinä, jopa olemattomana muutoksena, oli liikenteen säännöstelyn vastuiden jako. 2000-luvun alussa ennen uuden raja-aseman valmistumista tullilla ja Rajavartiolaitoksella oli eriytyneet liikenteen säännöstelytehtävät siten, että tullin säännösteli maahan saapuvaa liikennettä ja Rajavartiolaitos lähtevää liikennettä. Uudessa mallissa Rajavartiolaitos säännöstelee kevyttä liikennettä (eli henkilöautoja ja linja-autoja omassa tarkastusrakennuksessaan) kokonaisuudessaan ja tullin vastaavasti vastaa raskaan liikenteen terminaalista eli kuorma-autoista. Nuija-hankkeessa kodifioituun liikenteensäännöstelyn malliin oli jo tosiasiallisesti siirrytty ennen hanketta. ⁸⁴

Nuija-hankkeen tavoitteet näkyivät tätä enemmän muissa rajapinnoissa. Ennen hanketta Rajavartiolaitos hoiti ajo-oikeuden ja ajokuntoisuuden valvontaa tosiasiallisesti yksin. Nyt tullin sai varsinkin raskaan liikenteen osalta tältä osin merkittävästi vastuuta, sillä se alkoi puhalluttaa kuorma-auton kuljettajia. ⁸⁵

Erityisen merkittävää oli, että aiemmin Rajavartiolaitos teki kaikki passintarkastukset. Nyt tullin tehtäväksi siirrettiin raskaan liikenteen perustasoiset (ensimmäisen linjan) rajatarkastukset kokonaisuudessaan. ⁸⁶ Vastaavaa passitarkastusvastuuta ei tullilla ole itärajalla nykymuotoisesti ollut.

Aiemmasta toimintamallista poiketen viranomaisten yhteinen kaistoilla toimiva ulkovalvontaryhmä oli merkittävänä tavoitteena. Kun aiemmin kattavaan tullin ja Rajavartiolaitoksen tehtävien valvontaan tarvittiin kummastakin virkakunnasta koostuva työpari, nyt alettiin tehdä samalla virkakuntien perusvalvontaa ristiin. Ulkovalvonnassa tavoitteena oli luoda yksi organisaatio, jolloin valvontaan tarvitaan vähemmän resursseja. ⁸⁷

⁸³ Suunnitelma 2008.

⁸⁴ Määttänen, Janne; haastattelu Lappeenrannassa 12.1.2012. Yliluutnantti Janne Määttänen toimii Nuija-maan rajatarkastusaseman varapäällikkönä. Hän oli Nuija-hankkeen koulutustyöryhmän jäsen ja osallistui hankkeen suunnitteluun, toimeenpanoon ja seurantaan hankkeen alusta alkaen. Aineisto tutkijalla.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

Vaikka asiaa ei korostettu hankkeen suunnitelma-asiakirjoissa, Rajavartiolaitoksen johdon näkökulmasta kyseessä oli operatiivisen toiminnallisen kehittämisen lisäksi selkeä tuottavuushanke. Tarkoituksena oli rationalisoida työvoiman käyttöä ja näin hillitä henkilötyövuosien kasvua liikenteen lisääntyessä sekä valmistautuessa tulevaan Venäjän ja Euroopan Unionin väliseen viisumivapauteen. Rajavartiolaitoksen hankkeelle asettamat tuottavuustavoitteet ilmenivät muiden muassa palkkalautakunnan arvioidessa Nuija-hankkeen vaikutuksia henkilöstön tehtävien vaativuuteen. Tällöin virkamiesten tehtävien mahdollisia muutoksia ja niiden kustannusvaikutuksia käsiteltiin henkilöstöjärjestöjen ja työnantajan kesken.⁸⁸

Ennen pilotoinnin aloittamista valmistelut edellyttivät henkilöstön kouluttamista. Tämä tarkoitti tullivalvonnan kouluttamista rajavartiomiehille henkilöliikenteen valvontaa varten ja vastaavasti rajatarkastuksen kouluttamista tullimiehille raskaan liikenteen passintarkastusta varten. Myös teknisten järjestelyiden toteuttaminen vaati valmisteluja, joita olivat lähinnä tietoteknisten tarkastuslaitteiden toimittamista ja tietokantojen käyttöoikeuksien luomista. Tämän lisäksi henkilöstön kanssa piti käydä lakisäätöiset yhteistoimintamenettelyt.⁸⁹

Suunnitelmassa oli lisäksi yksityiskohtaiset ohjeet hankkeen päivittäiselle seurannalle ja määräaikaikaiselle raportoinnille. Toiminnan yhteensovittamisen suunniteltiin tapahtuvan työjaksokohtaisissa suunnittelupalavereissa, joissa käytännössä seuraavan kolmen viikon toiminta suunniteltiin yhteisesti kahden viranomaisen kesken. Varsinainen pilotointiaika uuden toimintatavan testaamiseksi oli kahdeksan kuukautta.⁹⁰

4.2 Havaintoja hankkeen seurantaan liittyen

Hankkeen seuranta-asiakirjat kertovat, miten hankkeen toteutumista arvioitiin sen kuluessa. 16.3.2009 aloitetun pilotoinnin ensimmäinen väliraportti oli käsitelty ohjaustyöryhmän kokouksessa 3.6.2009. Toinen väliraportti 28.8.2009 antoi jo selkeän kuvan siitä, miten

⁸⁸ Kivelä, Juha; haastattelu Helsingissä 5.1.2012: Kapteeni Juha Kivelä toimii Rajavartiolaitoksen esikunnassa virkaehtosopimusasiantuntijana. Hän on osallistunut palkkalautakunnan työskentelyyn työnantajan edustajana, jossa on arvioitu muiden muassa Nuija-hankkeen mahdollisia vaikutuksia henkilöstökustannuksiin. Aineisto tutkijalla.

⁸⁹ Suunnitelma 2008.

⁹⁰ Ibid.

hanke oli todellisuudessa käynnistynyt. Kokemuksia raportoitiin pääasiallisesti hyvinkin myönteisinä.⁹¹

Kuitenkin myös ongelmista raportoitiin kenttätason näkökulmasta. Esimerkiksi kaikkia henkilöstön tekemiä tarkastustoiminnan käytännön järjestelyihin liittyviä esityksiä ei johdotasolla hyväksytty. Raportin liitteen mukaan tämä ”*laski työmotivaatiota*” ja henkilöstön näkökulmasta jopa ”*koettiin, että ylemmän johtoportaan tuki ja halu kehittää pilotointia puuttuu täysin*”⁹². Näitä johtopäätöksiä ei toistettu raportin runkotekstissä, mikä heijastelee sitä, että mielipiteet eivät kuvastaneet kaikkien näkemyksiä – eivät ainakaan hankkeen ohjausryhmän ajatuksia.

Haasteista huolimatta suurin osa kirjatusta kokemuksista oli positiivisia. Varsinkin vuoro-esimiesten ja vuoropäälliköiden tasolla yhteistoiminnan sekä johtamisen raportoitiin kehittyneen pilotoinnin aikana hyvään suuntaan. Väliraportin mukaan valvontatoiminnan painopisteitä oli pystytty kehittämään ajallisesti ja teemallisesti erilaisten valvontaiskujen avulla. Tämän mahdollisti uusi yhteinen työvuorosuunnittelumalli.⁹³

Tilanteisiin oli opittu reagoimaan suunnitelluilla resursseilla, henkilöstön käyttö oli tehostunut ja valvonta oli saatu varsin kattavaksi. Tarkastuspisteiden miehitysaste oli 76,9 %. Tarkastussuoritteiden kasvusta aiemman vuoden vertailukauteen voidaan poimia esimerkiksi tarkastettujen ajoneuvojen määrä (+98%), rangaistusvaatimukset (+227%), huomautukset (+352%), lähtevän liikenteen tienvarsitarkastukset (+350%), lähtevän liikenteen vaarallisten aineiden kuljetusten tarkastukset (+433%) sekä lähtevän liikenteen massojen ja mittojen tarkastukset (+222%).⁹⁴ Toisaalta lähtötasot monissa suoritteissa olivat pienehköjä. Osassa suoritteita kasvu oli ollut kuitenkin hankkeen aikana varsin vakuuttavaa.

Varsinkin tullin arvioitiin hoitavan raskaan liikenteen rajatarkastukset laadukkaasti ja itsenäisesti ilman rajavartiomiesten apua jo väliraportointivaiheessa⁹⁵. Raskaan liikenteen kulkijat eli ammattimaiset kuorma-auton kuljettajat edustavat varsin matalaa rajaturvallisuusriskiä. Tulli pystyi alusta alkaen hoitamaan tehtävän ja jopa paljastamaan tapauksia,

⁹¹ Nuija-hankkeen toinen väliraportti. Rajavartiolaitoksen ja tullin väliraportti 28.8.2009.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

kuten työlupiin liittyviä rikkomuksia. Perustarkastuksiin liittyvän Rajavartiolaitoksen asettaman tukihenkilön rooli osoittautui pian melko turhaksi.⁹⁶

Väliraportissa kehitettävää löydettiin esimiestoiminnan kouluttamisessa, raportoinnissa, tilastoinnissa ja tarvittaessa rohkeudessa pyytää apua naapurivirkakunnalta.⁹⁷ Näihin kysymyksiin pystyttiin vastaamaan hankkeen aikana vain osittain. Haasteeksi koetut aiheet ilmenivät myös hankkeen loppuraportissa. Tämä kertoo siitä, että hankkeen aikana ilmenneisiin kehittämistarpeisiin ei onnistuttu täysin vastaamaan. Hankkeen aikainen johtotason oppiminen ja toimeenpanokyky olivat tältä osin vajavaisia.

4.3 Hankkeen tulokset

Loppuraportti 23.11.2009 summasi, että rajapinnat 1 ja 3 eli liikenteen säännöstely sekä kuljettajien ajo-oikeuden ja ajokuntoisuuden valvonta olisi voitu uudistaa jo hanketta edeltänein järjestelyin. Ne eivät siis aiheuttaneet juuri merkittäviä muutoksia raja-aseman toimintaan.⁹⁸ Raportoinnissa liikenteen ohjaukseen ei edes juuri otettu kantaa, koska muutokset oli tehty jo ennen hanketta. Raportti näki myös ajokorttien tarkastukset ja kuljettajien puhalluttamiset pienehköinä toiminnallisina muutoksina, vaikka suoritemäärät kasvoivat selkeästi hankkeen myötä. Pitää kuitenkin huomioida, että hankkeen myötä uudet toimintatavat oli virallistettu, vakioitu ja dokumentoitu, vaikka raja-aseman näkökulmasta muutosta ei juuri tapahtunutkaan.

Edellisestä poiketen rajapinnat 2 ja 4, eli tullivalvonta ja rajatarkastukset kaistoilla sekä raskaan liikenteen rajatarkastukset, olivat uudelleenjärjestelyssä koettu merkittävämmiksi muutoksiksi⁹⁹. Tämä johtui siitä, että muutokset aiempaan virkakuntien melko eriytyneeseen työskentelytapaan olivat huomattavasti rajapintoja 1 ja 3 suurempia.

Havaintona raportoitiin, että palautteen antaminen valvontahenkilöstölle oli parantunut hankkeen aikana. Myös tiedon kulun oli arvioitu parantuneen, sillä tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyen tätä varten oli perustettu erityisiä mekanismeja. Viranomaiset järjestivät omalle henkilöstölleen ja tarvittaessa myös toisilleen erillisiä tietoiskuja. Lisäksi työvu-

⁹⁶ Määttänen.

⁹⁷ Väliraportti 2009.

⁹⁸ Loppuraportti 2009.

⁹⁹ Ibid.

rojen alussa pidettiin erityiset yhteiset palaverit tilannekuvan jakamiseksi. Viranomaisten yhteinen ulkovalvontahenkilöstö piti myös omat säännölliset ryhmäpalaverinsa. Keskeisiä teemoja käsiteltiin vielä lisäksi työyksikkökokouksissa.¹⁰⁰

Uuden yhtenäistetyn valvontaorganisaation mukana henkilöstö ja ennen kaikkea vuoropäällikötasoiset esimiehet ohjautuivat tapaamaan ja kommunikoimaan vähintään kolme kertaa vuorokaudessa eli työvuorojen vaihtumisen yhteydessä. Tämä säännöllinen kanssakäyminen madalsi kynnystä olla yhteydessä toisiinsa muutoinkin.¹⁰¹ Nyt vuoroesimiestasoinen kanssakäyminen ei ollut enää kiinni henkilösidonnoisesta aktiivisuudesta, vaan vuorovaikutus oli vakioitua ja kiinteä osa virkatehtävien hoitamista.

Vaikka vuoroesimiesten ja vuoropäälliköiden osaaminen arvioitiin parantuneen hankkeen aikana, raportin mukaan hanke osoitti ”*tarpeen luoda Tullin väliesimiesportaalle esimiesvalmennusohjelma arjen esimiestyön tueksi*”¹⁰². Rajavartiolaitoksen näkökulmasta sotilaallisesti järjestäytynyt organisaatio oli näyttänyt voimansa, sillä tulliin verrattuna esimiestyö oli arvioitavissa huomattavasti aktiivisemmaksi¹⁰³. Jos asiaa tarkasteltaisiin tullin näkökulmasta, arviot saattaisivat olla erilaisia.

Myös henkilöstön muutosvastaisuutta ilmeni jossain määrin¹⁰⁴. Yhteistoiminnan ilmapiiri kuitenkin kehittyi hankkeen aikana vapautuneemmaksi vaihteittain. Koska yhteistoiminnan pelisäännöistä oli sovittu, ei enää pelätty niin paljoa puuttua toisen virkakunnan valvottaviin ilmiöihin, vaikka toista virkakuntaa ei ollutkaan paikalla. Saumaton yhteistoiminta ei edelleenkään täysin toteutunut, sillä kummankin virkakunnan mukavuusalue on ammattitaidon ja rutiinien puolesta vanhoissa oman virkakunnan valvontatehtävissä. Eri virkakuntien valvontahenkilöstö myös helposti edelleen eriytyy omiin työpaikan piireihin.¹⁰⁵ On mielenkiintoista huomata, että muutosvastarinnasta raportoitiin melko avoimesti myös virallisissa asiakirjoissa.

¹⁰⁰ Loppuraportti 2009.

¹⁰¹ Määttänen.

¹⁰² Loppuraportti 2009.

¹⁰³ Määttänen.

¹⁰⁴ Loppuraportti 2009.

¹⁰⁵ Määttänen.

Tärkeä havainto oli myös se, että henkilöstön käyttö oli tehostunut, mikä vähensi lisähenkilöstön rekrytointipainetta liikenteen kasvaessa. Raportin mukaan yhteinen työvuoro-suunnittelu ja mahdollisuus käyttää resursseja joustavammin alensivat maksettuja työ-aikakorvauksia ¹⁰⁶. Työvuorosuunnittelussa ei kuitenkaan päästy todellisuudessa täysin virkakuntien yhteiseen suunnitteluun. Osasyynä olivat tullin ulkovalvonnan pienemmät valvontahenkilöstöresurssit, mutta myös se, että yhtenäistä suunnittelua ei viety täysin loppuun saakka käytäntöön. Tullin ja Rajavartiolaitoksen työsuunnittelu jatkui melko erillisenä prosessina. ¹⁰⁷

Keskeinen havainto oli, että liikenteen sujuvuuden arvioitiin parantuneen. Samalla rajatarkastusten laadun raportoitiin yleisesti ottaen kohentuneen ja valvonnan muodostuneen kattavamமாகsi. Rajatarkastustaktisiksi luonnehdittavissa olevia vaikutuksia olivat erityisesti parantunut kyky reagoida tilanteisiin, tehostaa toimintaa ja luoda painopistettä. Tämän mahdollistivat toista virkakuntaa tukemaan valmiina oleva reservi ja uusi yhteinen ulkovalvonta. ¹⁰⁸

Konkreettisin uuden toimintamallin mitattavissa oleva hyöty näkyi suoritteiden kasvussa. Profiloinnin laatu parani ja II-linjan tarkastusmäärät kasvoivat. Selkeänä ilmentymänä tuloksellisuudesta ovat jatkotoimenpidemäärät. Koko pilotoinnin ajalta rangaistusvaatimusten määrä kasvoi 264% ja esimerkiksi koirilla ajoneuvohallissa tarkastettujen autojen määrä kaksinkertaistui. Vaikka (ilmeisesti Venäjän taloustilanteen takia) raskaan liikenteen määrä laski alle puoleen, vaarallisten aineiden kuljetusten tarkastukset, ajoneuvotarkastukset ja tienvarsitarkastukset kasvoivat merkittävästi. Vain pienessä osassa suoriteluokkia, esimerkiksi polttoainetarkastuksissa, oli laskua. ¹⁰⁹

Suoritteiden valossa hanke olikin erittäin onnistunut. Uusi tehtäväjako antoi Rajavartiolaitokselle virallisen mandaatin kaistoilla tapahtuviin tullitarkastuksiin ilman tullin läsnäoloa. Tullimiesten vähäinen läsnäolo kaistoilla oli ollut osin henkilöstöresursseihin ja mahdollisesti työvuorojohtamiseen liittyvä asia, mutta asiaan vaikutti myös virkakuntien erilaiset tuloksellisuuden mittarit. ¹¹⁰

¹⁰⁶ Loppuraportti 2009.

¹⁰⁷ Määttänen.

¹⁰⁸ Loppuraportti 2009.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Määttänen.

Rajavartiolaitos pyrkii mahdollisimman suureen tarkastusmäärään valvonnan kattavuuden kasvattamiseksi ja pelotevaikutuksen luomiseksi. Siinä missä Rajavartiolaitos pyrkii mahdollisimman aukottomaan valvontaan, ajoneuvojen rutiininomaiseen tarkastamiseen ja pistokokeisiin esimerkiksi aseiden tai ajoneuvoihin piiloutuneiden henkilöiden paljastamiseksi, tullin toimintatapa on hieman erilainen. Tullin tarkastukset kohdennetaan enemmänkin profiloinnin ja ennakkotiedon perusteella. Tullin tuloksellisuuden mittarit ovatkin rakennettu siten, että suuren tarkastusmäärän sijasta pyritään mahdollisimman suureen prosentuaaliseen osumiseen suhteutettuna tarkastusmääriin. Järjestelmä ei suosi massa- maista rutiininomaista tarkastustoimintaa kuten Rajavartiolaitoksella, koska se johtaisi matalaan vaikuttavuuteen tullin mittaristolla.¹¹¹ Kannustimia yhteiseen tarkastustaktiikkaan ei vielä ole.

4.4 Kohti syvenevää yhteistoimintaa

Hankkeen loppuraportti teki konkreettisia jatkoehdotuksia viranomaisten toimivaltuuksien kehittämiseksi, jotta tehtävien yhteensovittamista haittaavia esteitä poistettaisiin jatkossakin. Esimerkiksi rajavartiomiesten käyttöä raskaan liikenteen tullauksen tukena pohdittiin. Jopa virkakuntien yhteisen vuoropäällikön mallia esitettiin. Myös virkakuntien keskinäisen koulutuksen sisällyttämisestä jo Rajavartiolaitoksen ja tullin virkamiesten peruskoulutukseen tehtiin esitys.¹¹²

Alun pitäen jatkoehdotuksia hankkeen syventämisestä oli useampiakin, mutta ne todettiin tässä vaiheessa toteuttamiskelvottomiksi. Paikallisella tasolla eli rajanylityspaikalla sekä alueellisella tasolla eli rajavartiostossa ja tullipiirissä oli valmiutta laajemmillekin muutoksille, mutta keskustasolla Tullihallitus ei ollut ainakaan vielä valmis laajempiin kokeiluihin. Syynä saattaa olla Nuijamaan suuri valtakunnallinen merkitys, sillä viranomaisyhteistyö on jo ennen Nuija-hanketta muuttunut siellä hyvin formaaliksi. Toisin sanoen toiminnan kehittäminen oli tarkasti ylempien johtoportaiden valvomaa ja kaikki yhteistoiminta vaati kirjalliset sopimukset viranomaisten välillä. Pohjoisemmilla rajanylityspaikoilla, kuten Niiralassa, monet käytännön yhteistyön muodot ovat olleet mahdollisia ilman muodollista hanketta. Esimerkiksi rajamiesten tekemät eläinlääkinnällisten dokumenttien ja ajoneuvovakuutusten tarkastukset eivät ole olleet pienemmillä rajanylityspaikoilla on-

¹¹¹ Määttänen.

¹¹² Loppuraportti 2009; Määttänen.

gelmia Tullihallitukselle. Ulkovalvontahenkilöstön lopullisen yhtenäistämisen puuteiden, työvuorosuunnittelun ja yksittäisten toimivaltakysymysten takia osa paikallisesta henkilöstöstä koki, että hanke jäikin tässä vaiheessa puolitiehen, vaikka nyt implementoidut järjestelyt ovat hyvä alku rajatarkastusten rationalisoinnille.¹¹³ Intoa syvempäänkin yhteistyöhön olisi ollut. Pitää kuitenkin huomioida, että johtoesikunnissa resurssi- ja toimivaltasioita katsotaan usein eri näkökulmasta kuin kenttätasolla.

Prikaatikenraali Pasi Kostamovaara arvioi hanketta jälkikäteisesti. Hänen mukaansa ”*varsinaiseen operatiiviseen toimintaan liittyvät jatkoajatuks* ovat osin jo jalostuneet hankkeen jatkoa silmällä pitäen”. Keskeisenä näkökulmana on tarkastusprosessin pullonkaulojen poistamisen jatkaminen. Kysymykseen voisi tulla esimerkiksi toimivaltuuksien kehittäminen niin, että rajavartiomies voisi tehdä eläinlääkinnällisiä dokumenttien tarkastuksia ja tax-free kuittien leimaamisia henkilöliikenteeseen liittyen, mikä vähentäisi tullin sitoutumista kevyen liikenteen terminaaliin. Virkakuntien yhteiseen vuoropäällikkömalliin suhtaudutaan kuitenkin pidättyväisesti. Virkakuntien ristikkäiskoulutus jo peruskoulutuksen yhteydessä on myös pohdinnassa, mutta asiassa ei ole tehty päätöksiä.¹¹⁴ Näyttää siltä, että kaikkein pisimmälle meneviin yhdistämishankkeisiin ei ainakaan tässä vaiheessa ole halua. Yhteisiä toimintoja kehitetään rauhallisella tahdilla.

Rajavartiolaitoksen ja tullin yhteinen loppuraportin pohjalta tehty päätös 5.1.2010 summasi, että pilotoinnissa viranomaisyhteistoiminta on parantunut ja syventynyt, mikä on parantanut viranomaisyhteistoiminnan laatua¹¹⁵. Hankkeen ulkoisessa tiedottamisessa olikin jo ehditty korostaa erityisesti valvonnan kattavuutta ja (toiminnan) laadun paranemista jo hankkeen alusta alkaen jopa ennen varsinaisten tulosten selviämistä¹¹⁶. Loppuraportti totesi faktat, jotka olivat sinänsä hankkeen odotettuja tuloksia. Tiedottamisessa ongelmista ei luonnollisestikaan kerrottu, vaan asia on viranomaisten sisäistä ja keskinäistä pohdintatyötä.

¹¹³ Määttänen.

¹¹⁴ Kostamovaara, Pasi; haastattelu Helsingissä 4.1.2012. Prikaatikenraali Pasi Kostamovaara toimii Rajavartiolaitoksen esikunnassa henkilöstöosaston osastopäällikkönä. Hän toimi Kaakkois-Suomen rajavartioston komentajana Nuija-hankkeen suunnittelun ja toimenpidon aikana 2004 – 2011. Aineisto tutkijalla.

¹¹⁵ Suunnitelma tullin ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittamisesta Vaalimaan rajanylityspaikalla Nuija-toimintamallin mukaisesti. Rajavartiolaitoksen ja tullin suunnitelma 23.9.2010.

¹¹⁶ Rajavartiolaitoksen tiedote: Tullin ja Rajavartiolaitoksen tehtävien yhteen sovittaminen. 16.5.2008. Saatavilla: <http://www.raja.fi/rvl/bulletin.nsf/PFBD/FF7C512B9FD3F04FC225744B0044A02B?opendocument>.

Kokeilun vakinaistamisen käytännön järjestelyt, kuten kirjalliset päätökset ja raja-
asemalla työskentelevän henkilöstön tarvittavat koulutukset määrättiin toteutettaviksi.
Toimintamalli määrättiin laajennettavaksi Vaalimaalle.¹¹⁷ Tämä todistaa, että virka-
kunnat kokivat hankkeen positiivisena. Haasteista huolimatta haluttiin jatkaa pääsääntöi-
sesti samalla konseptilla.

Vaalimaan kehityssuunnitelmassa näkyy Nuijamaalla saatujen kokemusten jalostuminen
kypsempään muotoon. Mahdollisia haasteita oli ennakoitu antamalla yksityiskohtaisia oh-
jeita esimerkiksi tietojen vaihtoon, koiratoimintaan, valvomotyöskentelyyn ja työsuunnit-
teluun liittyen. Erityiset maininnat löytyvät viranomaistoiminnan taktiikan salaamisesta ja
työturvallisuudesta. Suunnitelmassa korostetaan sitä, että Rajavartiolaitoksen vuoropääl-
likkö johtaa rajatarkastuksia ja tullin vuoro esimies tullivalvontaa jatkotoimenpiteiden kuu-
luessa päävastuuviranomaiselle, mutta samalla toiminnan käytännön suunnittelun tulee ta-
pahtua yhdessä. Puutteellisen infrastruktuurin takia raskaan liikenteen rajatarkastuksia ei
voitu vielä tässä vaiheessa siirtää Vaalimaalla tullille, mutta muilta osin suunnitelma oli
pitkälti Nuijamaan toteutuksen mukainen.¹¹⁸

Nuija-hankkeen mukaisia tarkastusprosessin rationalisointeja tullaan jatkamaan edelleen.
Vuonna 2012 on asetettu uusi PTR-ohjaustyöryhmän alainen rajanylityspaikkojen kehit-
tämishanke, jossa on tarkoituksena hyödyntää muiden muassa Nuija-hankkeen kokemuk-
sia. Rajavartiolaitos toimii työryhmän puheenjohtajana. Keskeisimpänä tavoitteena on li-
sätä rajatarkastusprosessin sujuvuutta eli mahdollistaa joutuisampi rajatarkastus.¹¹⁹

Tavoitteena on jopa kaksinkertaisen matkustajavirran hallinta nykyistä matalammalla kus-
tannustasolla. Tulevaisuudessa rajatarkastukset toteutetaan osin perinteisillä passitiskeillä,
osin rajatarkastusautomaateilla, mutta jatkossa suurin osa matkustajista pyritään tarkasta-
maan kaistoilla, jolloin aikaa vielä kävely ajoneuvolta tarkastuspisteelle ja takaisin sääs-
tyy.¹²⁰ On selvää, että jatkohankkeeseen liittyy paljon haasteita ja avoimia kysymyksiä.

Tullin ja Rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittamisen jatkaminen on keskeinen osa
rajatarkastusprosessin kehittämistyötä. Rajavartiolaitoksen näkökulmasta tulli pitää saada
sitoutumaan yhteisiin järjestelyihin. Rajavartiolaitoksen kustannuspaineet ovat kuitenkin

¹¹⁷ Suunnitelma 2010.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ritola

¹²⁰ Ibid.

jo sitä luokkaa, että tullin tehtäviä ei voida ottaa hoidettavaksi ilman, että uudet tehtävät resursoidaan tai jostain muusta tehtävästä voidaan vastaavasti luopua.¹²¹ Näin olleen voidaan arvioida, että Nuija-hankkeen kenttätason esitykset toiminnan tiivistämisestä eivät toteudu ainakaan suoraan sellaisinaan.

Rajavartiolaitoksen esikunnan rajatarkastusyksikön päällikkö arvioi, että Rajavartiolaitoksen eversti Antti Hartikaisen valinta Tullihallituksen pääjohtajaksi alkuvuodesta 2012 ”*ei ainakaan heikennä viranomaisyhteistoiminnan edellytyksiä*”. Tullin workshop 28.2.2012 summasi:

*”Nuija-hankkeen kehittämistä tuetaan yhteisesti. Liikenteen sujuvuus, valvonnan kattavuus ja resurssien järkevä käyttö puoltavat nykyistä laajempaa toisen lukuun toimimista rutiiniluontoisissa ja selvissä tilanteissa saapuvassa henkilöliikenteessä. Tulli käsittelee asiaa omassa organisaatiossaan selvittäen mm. lainsäädännön suomat mahdollisuudet ja tuo asian laitosten johdon päätettäväksi”.*¹²²

¹²¹ Ritola

¹²² Ibid. Tullin workshopin alkuperäisaineisto Ritolalla.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Tulokset johtamisen nelikentän valossa

Miten hanketta voidaan arvioida sen tavoitteiden ja toteutumisen kannalta? Nuija-hankkeen onnistuminen näyttäytyy aineiston valossa varsin suotuisana. Tavoitteet ja toteuma ovat suurilta osin yhtenevät. Yksityiskohtaisesti tavoitteita tarkasteltuna voidaan sanoa, että rajapinta

- (1) liikenteen säännöstely: toteutui, mutta kyseessä oli kvasitavoite, sillä hanke ei tosiasiallisesti tuonut mitään uutta jo olemassa oleviin järjestelyihin. Ne vain kodifioitiin ja virallistettiin.
- (2) tullivalvonta ja rajatarkastukset kaistoilla (ulkovalvonta): toteutui osittain. Täysin yhtenäistä ulkovalvontaa (*”tehtävään sitoutunutta Tullin ja Rajan yhteinen työryhmä... joka tarkastaa ajoneuvot kattavasti”*) ei vielä tässä vaiheessa saavutettu. Hankkeen alussa kirjattu kunnianhimoinen tavoite mitä ilmeisimminkin tarkentui hankkeen aikana.
- (3) kuljettajan ajo-oikeuden ja ajokuntoisuuden valvonta: toteutui suunnitelman mukaan.
- (4) raskaan liikenteen rajatarkastukset: toteutui suunnitelman mukaan ja ylitti jopa Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien näkökulmasta odotukset. Huomautettakoon, että hankkeen aikana ilmeni tarvetta ja jatkomahdollisuuksia rajatarkastusprosessin sujuvammaksi tekemiseksi sekä virkakuntien henkilöstöresurssien tehokkaampaan käyttöön. Näitä mahdollisuuksia ei toteutettu ainakaan vielä, mutta ne eivät toisaalta olleet hankkeen tavoitteitakaan tässä vaiheessa.

Haastatteluista ja hankkeen raporteista ilmenee, että myös muita hankkeelle asetettuja yleisiä tavoitteita saavutettiin. Hanke myös paransi tiedonkulkua ja raportointia, resurssien käyttöä sekä rajatarkastusten laatua, johon voidaan lukea myös valvonnan kattavuus. Resurssien käytön kannalta merkittävin oli raskaan liikenteen rajatarkastukset ja vaikuttavuuden kannalta ulkovalvonta.

Minkälainen on Nuija-hankkeen vaikuttavuus johtamisen nelikentän ulottuvuuksien näkökulmasta tarkasteltuna? Hankkeen keskeisiä onnistumiseen vaikuttavia näkökulmia ja tuloksia voidaan ryhmitellä johtamisen nelikentän mukaisiin ryppäisiin.

Managementin näkökulmasta merkittävintä oli valvonnan kattavuuden paraneminen sekä suoritemäärien merkittävä nousu. Taktinen johtaminen ja operatiivisen toiminnan suunnit-

telun mahdollisuudet paranivat, sillä uusi toimintatapa mahdollisti aiempaa enemmän muiden muassa teema- ja valvontaiskuja. Myös toiminnan raportointi parani. Selkeäksi kehitettäväksi asiaksi jäivät viranomaisten yhteisten toiminnantuloksellisuuden mittarit, sillä niiden totaalinen erilaisuus osoittautui yhteistoimintaa hajottavaksi voimaksi. Johtopäätöksenä voi siis sanoa, että viranomaisten yhteisten tulostittarien kehittäminen on keskeinen kehitystarve. Yhteinen mittaristo luo yhdenmukaiset kannustimet tarkastustoiminnan harmonisoimiseksi.

Hanke olikin suunniteltu tavoitteiltaan hyvin management-painotteiseksi. Hankkeen tavoitteet ja tulokset eivät juuri osoittaneet muutoksia työvuorojohtamisen yleisissä leadership-näkökulmissa. Esimerkiksi esimiesten inspiroinnissa, motivoinnissa, luottamuksen rakentamisessa ja muissa vastaavissa seikoissa kehitystä ei raportoitu. Syynä lienee, että tällaisia asioita ei juuri sisällytetty hankkeen varsinaisiin tavoitteisiin eikä niitä kovin voimallisesti myöskään seurattu.

Leadershipin kannalta viranomaisesimiesten vuorovaikutus kehittyi kuitenkin hyvin. Yhteyttä pidettiin tiiviimmin, vaikka vieläkin aistittavissa oli arkuutta ottaa yhteyttä tai pyytää tarvittaessa apua. Kuitenkin kommunikaatioon ja palautteen antoon liittyvät asiat paranivat. Uudet yhteiset tiedonkulun edistämismuodot, kuten yhteiset tietoiskut edistivät asiaa. Varsinkin tullin esimiestoiminnan jatkokehittämiselle jäi tarvetta, vaikka hanke varmasti mahdollisti myös esimiestoiminnan oppimisen toiselta virkakunnalta.

Asiakasnäkökulmasta katsottuna liikenne saatiin sujuvammaksi, jolla on varmasti positiivisia julkisuusvaikutuksia. Kyseessä on myös merkittävä yhteiskunnallinen vaikuttavuus ihmisten ja tavaroiden laillisen liikkumisen kannalta. Näkökulma ilmentyy myös asiakastytyväisyyskyselyissä pidemmällä aikavälillä. Se vaikuttaa siten myös rajavartiolaitoksen virallisiin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin.

Organisaatorakenteeseen jäi kehitettävää, sillä yhteinen ulkovalvontaryhmä ei täysin toteutunut suunnitellusti. Yhteinen työvuorosuunnittelu ei täysin toteutunut, osin tullin resurssiongelmien takia. Viranomaisten resursoinnin tasapainon voi siis arvioida olevan keskeistä, jotta yhteisten kehityshankkeiden hyödyt saadaan täysimääräisiksi. Tehtävänjaon pitää olla tasapainossa voimavaroihin.

Positiivisiakin johtopäätöksiä ulkovalvonnan organisoinnista on vedettävissä. Uusi yhteinen organisaatio ja siihen kuuluva reservimäinen elementti antoi johtamiselle ja voimien

joustavalle käytölle uusia resursseja. Henkilöstökustannuksissa säästetään, sillä hälytyksiä ja ylityitä ei tarvita enää niin paljoa, koska yhteinen valvontaelementti on käytettävissä joustavammin. Ylityöt ja hälytykset ovat myös henkilöstön jaksamiseen liittyvä näkökulma, vaikka se ei liitykään suoranaisesti organisaatorakenne-ulottuvuuteen.

Organisaatorakenteellisesti ideaaliin loppuasetelmaan nähden jäi kehitettävää. Organisaatioiden nykyiset rajat asettavat rajoituksia toimivaltakysymyksiin. Kyseessä on kuitenkin kahden eri ministeriön alaiset viranomaiset, joilla on myös erilaiset lakisääteiset tehtävät. Kyse on ennen kaikkea tarpeesta lisätä joustavuutta toisen virkakunnan tehtävien hoitamiseksi tarvittaessa. Rajavartiomiesten laajennetut tullivalvonnan valtuudet esimerkiksi ajoneuvovakuutuksissa, eläinlääkinnällisissä dokumenteissa ja tax-free kuittien käsittelyssä jäivät auki. Kyseessä on myös vastavuoroisuus: virkakunnat voivat keventää toistensa työtaakkaa puolin ja toisin. Hankkeen aikana noussut visio yhteisestä vuoropäälliköstä on edelleen kaukainen.

Organisaatiokulttuurin näkökulmasta tiedon kulku henkilöstön kesken varsinkin virkakuntien välillä parani. Kun henkilöstö kommunikoi ja on vuorovaikutuksessa keskenään, syntyy sosiaalista pääomaa, luottamusta ja yhteisiä toimintamalleja. Tiimihenki mahdollistaa paremman työmotivaation ja sitoutuneisuuden. Muutosvastarintaa ja sitoutuneisuongelmia hankkeeseen ilmeni, koska kaikkia henkilöstön esityksiä ei hyväksytty. Huomattavaa oli, että henkilöstön esitykset eivät pääsääntöisesti olleet hanketta vastaan, vaan niillä esitettiin vielä syvempää yhteistoimintaa.

Virkakunnilla oli koulutustilaisuuksiin ja uuteen työskentelytapaan liittyen mahdollisuus oppia toisiltaan ja aidosti kehittää omaa työtään. Vaikka virkakunnat ovat muodollisesti erillisiä eikä täysin yhtenäisen saumaton porukkahenki synny hetkessä, hanke oli yhteisöllisyyden kehittymisen kannalta selvästi merkityksellinen. Organisaatiokulttuurin näkökulmasta tämä on erittäin keskeinen asia.

Voidaan summata, että hankkeella on moninaisia vaikutuksia johtamisen ja operatiivisen toiminnan kannalta. Vaikutukset heijastuvat suoritteisiin, toiminnan tehokkuuteen, kustannuksiin sekä henkisiin voimavaroihin. Hankkeella on siis selkeitä suoranaisia seurauksia viranomaistoiminnan vaikuttavuuden kannalta.

5.2 Ulkoisvaikutukset

Hankkeen ulkoisvaikutukset ovat niitä vaikutuksia, joihin ei varsinaisesti pyritty tai jotka johtuivat hankkeesta epäsuorasti. Niiden sisällyttäminen hankkeen vaikuttavuuden arviointiin on olennainen osa sen kokonaisvaikuttavuutta, vaikka tällaiset vaikutukset jäävätkin helposti tarkastelun ulkopuolelle.

Laajemmin tarkastellen hanke tiivisti viranomaisyhteistoimintaa ja antoi yhteistoimintahankkeen toimeenpanosta onnistumisen kokemuksia organisaatioiden eri tasoilla. Tämä vaikutus on viranomaisyhteistyön historiallis-evolutiivisen tulkinnan näkökulmasta itse hankkeen välittömiä vaikutuksia merkittävämpi seikka. Hankkeen aikana selvisi myös uusia kehittämistarpeita viranomaisyhteistoiminnan tulevaisuutta silmällä pitäen. Uusien yhteistoiminnan muotojen mahdollisuuksien avautuminen ja identifiointi ovat myös varsinaisen hankkeen ulkopuolisia positiivisia tuloksia.

Hankkeen seurannan asiakirjat paljastavat, että rajatarkastustoimintaa oli kehitetty hankkeen varsinaisten tavoitteiden lisäksi muillakin tavoin. Yhtenäisempi työvuorosuunnittelu, koirien käytön tehostunut käyttö ja ulkovalvonnan yhteinen ”taktinen reservi” olivat mahdollistaneet lisääntyneet valvontaiskut ja erilaiset valvontateemat, jotka eivät olleet hankkeen varsinaisia tavoitteita. Tiivistäen voisi sanoa, että rajatarkastustaktinen ajattelu kehittyi hankkeen myötä. Myös vuoropäälliköiden ja vuoroesimiesten johtamisaamisen parantuminen oli tällainen positiivinen ulkoisvaikutus.

Tuottavuustavoitteiden olemassaolo ja niiden saavuttaminen ilmenivät pääosin haastatteluaineistoissa. Vaikka hankkeen tavoitteita ei asetettu määrällisinä, asetetuista tavoitteista oli selkeästi havaittavissa, että niiden taustalla oli tuottavuuden parantaminen¹²³. Näin ollen henkilöstökustannusten säästöt olivat osaltaan hankkeen piilotetuissa tavoitteissa mutta toisaalta hankkeen muiden osa-alueiden onnistumisen tuottama positiivinen ulkoisvaikutus.

Tutkitusta aineistosta ei ilmennyt negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Kattavammat haastattelut ja tutkimuskyselyiden toteuttamiset saattaisivat paljastaa myös ei-toivottuja seikkoja.

¹²³ Tolvanen, Pasi; haastattelu Helsingissä 27.2.2012. Everstiluutnantti Pasi Tolvanen toimii Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosaston apulaisosastopäällikkönä. Hän on aiemmin toiminut muiden muassa Kaakkois-Suomen rajavartioston apulaiskomentajana ja Rajavartiolaitoksen esikunnan Raja- ja meriosaston rajatarkastusyksikön päällikkönä. Aineisto tutkijalla.

5.3 Yhteistoimintahankkeen mittaamisen mahdollisuuksia

Miten hanketta ja sen vaikuttavuutta voitaisiin mitata? Tarvitaan yhteistoiminnan vaikuttavuutta arvioiva työkalu, joka mittaa viranomaisyhteistyötä jollain vertailukelpoisella, mitattavissa olevalla tavalla. Kyseessä on selkeästi monimutkainen ilmiö, jossa täytyy pystyä huomioimaan useita erilaisia ulottuvuuksia.

Yhteneväisiä mittareita monimutkaisen yhteistoiminnan tutkintaan ei juuri ole ollut, mutta viime aikoina hyödylliseksi lähestymistavaksi tieteellisessä tutkimuksessa on tunnustettu organisaation johdolta kerätyt arvioinnit ¹²⁴. Vaikka asiantuntijahaastatteluihin perustuviin mittareihin liittyykin ongelmia, on niiden avulla mahdollista kartoittaa asioita yksittäisiä panoksia ja tuotoksia laajemmin ¹²⁵.

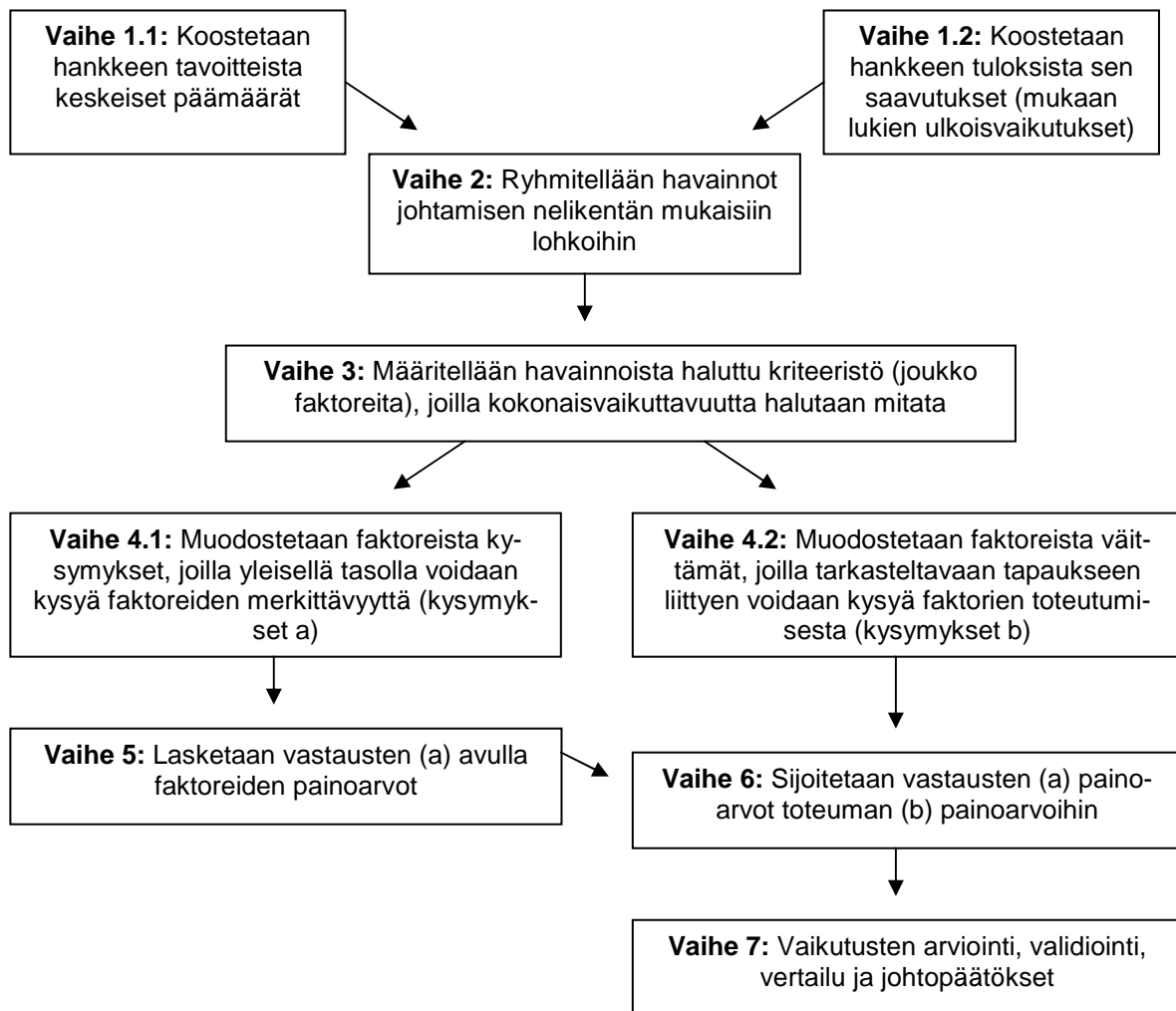
Mittauksissa pitäisi pyrkiä laaja-alaiseen lähestymiseen, jossa huomioidaan hankkeen kokonaisvaikuttavuus yksittäisten hyötyjen tai kustannusten sijasta. Tällöin oleellista on erottaa tarkasteltavan ilmiön tärkeimmät ominaisuudet. Nämä tärkeimmät ominaisuudet tulee ryhmitellä mielekkäällä tavalla. Jotta ilmiön ominaisuuksia voitaisiin mitata, pitää ominaisuudet operationalisoida eli viedä esimerkiksi numeraalisesti mitattavaan muotoon ja muuntaa empiriaan. Tämä tarkoittaa teoreettisten käsitteiden jalkauttamista ymmärrettävissä oleviin käytännön kysymyksiin tai väittämiin. ¹²⁶

Nuija-hankkeen vaikuttavuuden mittarin teoriakehykseksi voidaan valita tämän tutkielman teeman mukaisesti johtamisen nelikenttä. Esimerkki hankkeen vaikuttavuuden mittaamisen metodista johtamisen nelikentän avulla on kuvassa 3.

¹²⁴ Kale, P. & Singh, H. (2007): Building Firm Capabilities through Learning: The Role of the Alliance Learning Process in Alliance Capability and Firm-Level Alliance Success. *Strategic Management Journal*, No. 28, s. 989.

¹²⁵ Kivenjuuri, s. 17 – 18.

¹²⁶ Seppälä, J.; Kyläheiko, K.; Jantunen, A.: Make or Buy Decision in Public ICT Services Procurements: Creating a Flexible Tool for Complex Decision Making. The 16th International Working Seminar on Production Economics, Innsbruck, Austria, March 1-5, 2010, s. 2 – 9. Kyseisessä artikkelissa tehty operationalisointi mittaa kahden julkisen sektorin yhteistoiminnasta saavutettavia hyötyjä laajennetun transaktiokustannustarkastelun avulla.



Kuva 3. Esimerkki viranomaisyhteistoimintahankkeen vaikuttavuuden mittaamisen metodista johtamisen nelikentän avulla

Aluksi pitää selvittää hankkeen tavoitteet, jotta niiden avulla voidaan arvioida sitä, mitä yleensäkin kannattaa alkaa tarkemmin mittaamaan, eli minkälaisia vaikutuksia yleensä on odotettavissa (vaihe 1.1). Jos hanke on jo toteutunut, sen raporteista ja hankkeen kanssa tekemisissä olevilta voi kartoittaa myös niitä hankkeen vaikutuksia, joita ei välttämättä sisälly sen virallisiin tavoitteisiin (vaihe 1.2).

Hankkeen kokonaisuudesta pilkotaan esiin yksittäiset vaikutukset. Nämä vaikutukset ryhmitellään mittarin viitekehyksen mukaisesti, esimerkiksi johtamisen nelikentän mukaisiin lohkoihin (vaihe 2). Jokaista nelikentän lohkoa varten on tärkeää tunnustaa määrällisesti riittävä ja tarpeeksi monipuolinen kriteeristö (joukko faktoreita), joiden avulla johtamisen osa-aluetta voidaan suhteellisen luotettavasti mitata (vaihe 3). Faktorien yhteisvaikutus on johtamisen osa-alueen lopputulos.

Kutakin mitattavaa faktoria varten pitää muodostaa oma selkeä alakysymys. Asiantuntijoiltahan ei voi suoraan kysyä, että miten hyvin esimerkiksi organisaatiokulttuuriset vaikutukset toteutuivat, vaan heiltä pitää kysyä jotain keskeistä ja konkreettista organisaatiokulttuuriin liittyvää. Tämä on tehtävä tarvittaessa useammasta eri näkökulmasta, jotta hankkeen vaikutukset selviäisivät.

Tässä vaiheessa malli jakautuu kahteen eri kysymyssarjaan, sillä myös faktoreiden merkittävyys pitää selvittää, ei vaan niiden toteutuminen hankkeessa. Jos lähtökohdan olettamana olisi, että kaikki johtamisen osa-alueet ovat yhtä tärkeitä, tai niiden painoarvoa ei pystytä määrittelemään mittarin rakentamisvaiheessa, voimme muodostaa mittarista symmetrisen, eli mitata kaikkia osa-alueita yhtäläisellä määrällä kysymyksiä. Tosiasiallisesti johtamisen eri osa-alueilla voi olla erisuuruinen merkittävyys tai hankkeen mittaamiseksi niitä halutaan arvottaa eri tavalla.

Ensimmäisellä sarjalla (a) luodaan mitattaville faktoreille painoarvot, jotta malli mittaisi mahdollisimman todellista kokonaisvaikuttavuutta. Asiantuntijaryhmä 1 vastaa kysymyksiin (a), jotta voidaan arvioida, miten merkittävä paino kyseisellä tekijällä on vaikuttavuuden kannalta. Kysymykset ja vastaukset eivät liity suoranaisesti tarkasteltavaan hankkeeseen (vaihe 4.1). Näin saadaan painoarvot kullekin valitulle osa-alueelle hankkeen kokonaisvaikuttavuuden mittaamiseksi (vaihe 5).

Rinnakkaisena prosessina hankkeen kanssa läheisesti tekemisissä ollut asiantuntijaryhmä 2 vastaa kysymyksiin (b), jolloin voidaan mitata kyseisessä hankkeessa kunkin osa-alueen onnistumista (vaihe 4.2). Kysymyssarjan (b) tulee mitata vastaavia asioita kuin kysymyssarja (a) eli samoja faktoreita, mutta ennen kaikkea sidottuna tarkasteltavaa tapaukseen. Väittämillä mitataan tilannetta hankkeen jälkeen verrattuna hanketta edeltävään aikaan, jolloin saadaan hankkeen vaikuttavuus esille.

Esimerkki kysymyssarjasta (a) asiantuntijaryhmälle 1 ja väittämistä (b) asiantuntijaryhmälle 2 on liitteessä 2. Kutakin johtamisen neljää osa-aluetta on siinä mitattu neljällä eri faktorilla. Kunkin faktorin merkittävyyttä on arvioitu kysymyksillä (a): ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asemalla on, että...” ja faktorin toteutumista väittämillä (b): ”Kuinka todenmukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuija-hankkeen avulla...”

Jotta vastaus ”ei osaa sanoa” ei aiheuttaisi vääristymää ylä- tai alapäähän asteikkoa, valitaan pariton asteikko. Asteikoksi voidaan valita esimerkiksi seitsemänportaisen likert-

asteikon nollasta kuuteen. Faktorien vaikuttavuuden mittaamisen asteikko on esitetty taulukossa.

Vastaus	Merkitys painoarvoa mitattaessa (kysymykset a)	Merkitys osakokonaisuutta mitattaessa (kysymykset b)
0	Varmasti merkityksetön	Ei lainkaan totta
1	Ehkä korkeintaan hyvin vähissä määrin merkittävä	Ehkä jossain marginaalisessa määrin pitää paikkansa
2	Vähäisesti merkittävä	Vähäisissä määrin pitää paikkansa
3	Jonkin verran merkittävä (tai ei osaa sanoa)	Yhtä paljon totta kuin paikkaansa pitämätöntä (tai ei osaa sanoa)
4	Huomioitavissa määrin merkittävä	Enemmän totta kuin paikkaansa pitämätöntä
5	Erittäin merkittävä	Hyvin pitkälle totta
6	Kriittisen merkittävä	Täysin totta

Taulukko. Esimerkki viranomaisyhteistyöhankkeen vaikuttavuuden mittaamisen asteikoista

Kun saadut arvot sijoitetaan hankkeen mittaamisen kaavaan, saadaan vertailukelpoisia tuloksia (vaihe 6). Kaavan ajatuksena on, että hankkeen kokonaisvaikutus koostuu johtamisen nelikentän painotettujen (a) vaikutusten (b) summasta. Näin saadaan numeraalinen vertailukelpoinen luku. Jos a , b , c , d ovat johtamisen nelikentän osa-alueille mitattavassa hankkeessa annettavat (kysymyssarjan (a) avulla saadut) painoarvot (0 – 100 %), niin hankkeen kokonaisvaikuttavuus on (vaihe 6)

$$R = aR(\text{org}) + bR(\text{mng}) + cR(\text{ocu}) + dR(\text{ldr}), \text{ kun}$$

org = organisaatiorakenteelliset vaikutukset

mng = management vaikutukset

ocu = organisaatiokulttuurisen vaikutukset ja

ldr = leadership-vaikutukset

Mittausasteikon voi skaalata siten, että johtamisen nelikentän vaikutukset ovat myös negatiivisia hankkeen kokonaisvaikuttavuuden eli hyödyn kannalta. Painoarvojen mittaaminen voidaan viedä johtamisen osa-alueille saakka esimerkiksi faktorien keskipainoina, mutta

kaava toimii myös siten, että faktoreita summataan suoraan omilla painoillaan. Tällöin jos kutakin johtamisen osa-aluetta mitataan neljällä komponentilla, kaava saa 16 komponenttia omilla painoarvoillaan.

Jos hankkeen mittari laaditaan ja skaalataan niin, että

0 = Neutraali alkutilanne ennen hankkeen käynnistymistä

E = odotukset hankkeen vaikuttavuudelle ja

R = mittauksen mukainen tulos hankkeen toteutumisesta, niin saadaan, että jos

$R < 0$, hanke on aiheuttanut kokonaisuudessaan enemmän haittaa kuin hyötyä

$R = 0$, hankkeen vaikuttavuus on neutraali

$R > 0 > E$, hankkeen vaikuttavuus on positiivinen, mutta ei yltänyt hankkeelle asetettuihin odotuksiin

$R = E$, hanke sujui kokonaisuudessaan arvioiden odotetunlaisesti

$R > E$, hanke ylitti odotukset.

Logiikassa on huomioitava, että E ja R edustavat hankkeen mittarin mukaista kokonaisvaikuttavuutta. Yksittäiset faktorit (kysymykset) tai johtamisen osa-alueet saattavat erota odotuksista tai olla erisuuntaisia hankkeen kokonaisvaikuttavuuden näkökulmasta. Esimerkiksi management hyödyt voivat olla odotettua parempia ja organisaatiokulttuuriset vaikutukset taas odotettua pienempiä. Näiden tekijöiden yhteenlaskettu kokonaisvaikuttavuus voi olla kuitenkin positiivinen.

Mittaamisen jälkeen on tärkeää purkaa tulokset takaisin kvalitatiiviseen ja ymmärrettävään muotoon sekä varmistaa tulokset (vaihe 7). Pelkät luvut eivät kerro yksinään mitään, vaan numeeriset tulokset pitää analysoida laadullisesti. Tässä vaiheessa on kuitenkin jo vertailukelpoista dataa arvioida, millä johtamisen osa-alueilla hankkeen vaikutukset ovat olleet selkeimmät, missä on onnistuttu ja missä on eniten kehitettävää. Jos hankkeelle on annettu vaikuttavuuteen liittyviä numeerisia tavoitteita, voidaan hankkeen suhteellista onnistumista arvioida tässä valossa.

Mittari antaa samalla tavalla käytettynä yhteismitallisia tuloksia. Luvut mahdollistavat esimerkiksi kahdessa eri paikassa toteutettujen samankaltaisten hankkeiden vertailun yhtenäisellä kriteeristöllä. Tulosten validiteetin (mittarin oikeellisuuden) ja reliabiliteetin (mittauksen onnistumisen) varmistamiseksi varsinkin johtopäätöksiä kannattaa arvioittaa hanketta tuntevilla asiantuntijoilla vielä mittaustapahtuman jälkeen.

Jo kyselyn yhteydessä on hyvä jättää tilaa avoimille vastauksille, jotta tulosten tulkinta helpottuisi. On selvää, että sekä positiivisia että negatiivisia ulkoisvaikutuksia syntyy ja niiden identifiointi ulkopuoliselle mittajaalle tyhjentävästi on mahdotonta. Nämä vaikutukset pitäisi kuitenkin sisällyttää tarvittavissa määrin vertailukelpoiseen malliin. Jos mittauksen jälkeen ilmenee, että jokin olennainen seikka jäi ensimmäisellä kierroksella mallista pois, on mittauksen uudistaminen aina mahdollista.

Teorioista ja käytännön havainnoista rakennettuja mittareita voi aina kehittää. Ne eivät koskaan mittaa asioita täysin objektiivisesti, varsinkaan kun aineistona ovat asiantuntijakyselyt. Mittareihin voisi aina myös lisätä laajemminkin muita haluttuja tekijöitä tai tarkentaa mitattavia ulottuvuuksia. Mittareiden kehittämistyö organisaatioiden kokonaisvaltaisessa mittaamisessa on melko uusi asia.

Kun Nuija-hanke on jalkautettu esimerkiksi Vaalimaalle, voidaan jo käytännössä mitata ja vertailla esimerkiksi Nuijamaata ja Vaalimaata, kahta suurta kansainvälistä rajanylityspaikkaa Kaakkois-Suomessa. Miten hanke onnistui kussakin paikassa? Miten eri osa-alueiden jalkauttaminen meni? Mistä erot johtuvat? Mitä voidaan oppia jos jatkossa sama hanke viedään kolmanteen paikkaan, esimerkiksi Imatran rajanylityspaikalle? Mikä oli tilanteen ja yhteistoimintaosapuolten merkitys tuloksiin? Tutkimustulokset ovat hyödyllisiä vain, jos ne antavat konkreettisia eväitä johtamistoiminnan kehittämiseksi, ennen kaikkea tulevien hankkeiden suunnitteluun.

Mallissa pitää hyväksyä, että johtamisen nelikentän keskinäisvaikuttavuudesta luovutaan mittaamisen ajaksi. Vaikka hankkeen lopputulos on yhteydessä hankkeen aikana saavutettuihin onnistumisiin, ei hankkeen aikaisiin ongelmiin saisi juuttua. Esimerkiksi organisaattorakenteen onnistumista ei siis selitetä esimerkiksi leadershipilla tai (hankkeen asettamisvaiheessa osoitetulla) managementilla. Kaikki osa-alueet vaikuttavat suoraan kokonaisvaikuttavuuteen. Kumppanuuskyvykyys on hankkeen taustalla vaikuttava näkymätön tekijä, joka selittää johtamisen osa-alueiden onnistumisen.

6 POHDINTA

Tutkielma paneutui monimutkaiseen ilmiöön, kahden organisaation väliseen yhteistoimintaan ja siitä syntyvään lisäarvoon. Aiheen tutkimisen vaikeutta lisäsi asiakirja-aineiston vajavuus ja tietynlainen faktojen kaunistelu. Myös haastatellut asiantuntijat asettelivat sanansa harkiten. Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminta on herkässä vaiheessa, joten aihetta pitää lähestyä sopivan hienovaraisesti. Keskeiset havainnot kuitenkin pystyttiin dokumentoimaan, analysoimaan ja niistä tekemään olennaisia johtopäätöksiä. Tutkielman tutkimuskysymyksiin löydettiin vastaukset. Täten tutkielmassa valittu tapa vertailla asiakirja-aineistoa ja haastatteluissa saatuja täydentäviä havaintoja vaikuttaa onnistuneelta.

Onko Rajavartiolaitoksella kumppanuuskyvykkyyttä tai osoittiko Rajavartiolaitos kumppanuuskyvykkyyttä tarkastellussa hankkeessa? Tätä voidaan arvioida vain ja ainoastaan tulosten valossa. Hankkeen raportointiasiakirjojen ja asiantuntijahaastatteluiden perusteella näin on pääasiallisesti ollut, mutta vasta empiirisen operationalisoinnin avulla hankkeen onnistuminen on varsinaisesti todennettavissa vertailukelpoisella tavalla.

Vaikuttaa siltä, että ainoastaan ulkovalvonnan kunnianhimoisissa yhdistämistavoitteissa on jääty jälkeen hankkeen varsinaisista tavoitteista. Myöskään hankkeen aikana ilmestyneisiin kaikkiin mahdollisuuksiin ei pystytty täysimääräisesti tarttumaan pääasiassa organisaatorakenteiden ja niihin liittyvien toimivaltuuksien puuttumisen takia. Nämäkin ongelmat olisivat olleet hankkeen aikana suhteellisen yksinkertaisesti voitettavissa, jos kumppanuuskyvykkyys olisi riittänyt.

Vaikka emme pysty jäljittämään näitä kumppanuuskyvykkyyden heikkouksia tarkasti jollekin johtamisen osa-alueelle, ne liittyvät vuorovaikutusmekanismeihin Rajavartiolaitoksen ja Tullihallituksen välillä. Tärkeä opetus tästä on, että yhteistoiminnallisen hankkeen paras mahdollinen onnistuminen, vaikuttavuus ja hyödyn ulosmittaaminen voi olla kiinni vuorovaikutusdynamikasta jossain ihan muualla kuin hankkeen toimeenpanopisteellä, eli tässä tutkimuksessa Nuijamaan raja-asemalla. Tämän takia myös kumppanuuskyvykkyyden paikantaminen yhteen fyysiseen paikkaan on vaikeaa.

Vaikka kaikkia hyötyjä ei vielä saavutettu, raja- ja tullitarkastusten tehtävien organisointi jatkuu ennemmin tai myöhemmin. Nuija-hanke on nähtävä vain yhtenä askeleena tiivistävää viranomaisyhteistyötä. Rajat ylittävä rikollisuus ei ole laskemaan päin, liikennevirrat eivät tule pienentymään, eivätkä viranomaiset tule ainakaan lähivuosina saamaan merkit-

täviä lisäresursseja. Yhteistyö on siis toisaalta pakon sanelemaa mutta samalla viisasta yhteiskunnallisten resurssien käyttöä ja hyvään johtamiseen kuuluvaa viranomaisvaikuttavuuden kehittämistä. Kumppanuuskyvykkyyden merkitys tulee yhteistoiminnan lisääntyessä kasvamaan ja Rajavartiolaitoksenkin on organisaationa pystyttävä kehittymään kumppanuushankkeiden osapuolena parhaan mahdollisen vaikuttavuuden saavuttamiseksi.

Vaikka hankkeiden viralliset tavoitteet ovat usein management- tai organisaatorakennesuuntautuneita, kumppanuushankkeen mittaamisessa johtamisen nelikentän avulla on relevanttia mitata kaikkia johtamisen neljää osa-aluetta. Leadership- ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat sekä hankkeen sujumiseen että sen lopputuloksiin. Hankkeen implementoinnin onnistuminen on ollut suurelta osin näiden kahden hankkeessa näkökulman ansiota, joka kertoo omalta osaltaan kumppanuuden onnistumisesta eli kausaalisesti ajatellen kumppanuuskyvykkyyden esiintymisessä hankkeen aikana. Vaikka nämä johtamisen kaksi osa-aluetta ovat usein kehityshankkeissa lähes kodifioimattomia, ilman niitä vaikuttavuutta on vaikea saavuttaa. Nuija-hankkeessakin yhteisen ulkovalvontaryhmän lopullinen sorvautuminen ei ollut pelkästään organisaatorakenteista kiinni, sillä myös kulttuuri vaikutti lopputuloksiin. Pinttyneet arvot ja asenteet vaikuttivat siihen, että kaikilta osin ei vielä täysin onnistuttu.

Hypoteesina voidaan esittää, että lyhyellä aikavälillä vaikuttavuudessa korostuvat management- ja organisaatorakenneasiat, kun taas pidemmällä aikavälillä tärkeämmäksi nousevat organisaatiokulttuuriin ja leadershipiin liittyvät asiat. Kun otetaan huomioon hankkeen rooli osana pitkäaikaista tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan kehittymistä, leadership ja organisaatiokulttuuriset näkökulmat nousevat yksittäisiä management- ja organisaatiokulttuuriin liittyviä vaikutuksia korkeammalle. Viranomaisten välinen sosiaalinen pääoma ja vuorovaikutussuhteet vaikuttavat pidempiaikaisesti ja niillä mahdollistetaan myös tulevat hankkeet. Tämä on yksi kumppanuuskyvykkyyden näkyvin ilmentymä. Tällöin korostuu myös se, että yhteistoiminnassa on kaksi osapuolta. Osapuolten tapauskohtainen kumppanuuskyvykkyys ja sen suomat mahdollisuudet onnistua kussakin ainutlaatuisessa hankkeessa ovat aina jossain määrin sidoksissa toiseen kumppanuusosapuoleen ja sen kumppanuuskyvykkyteen.

Kutakin mitattavaa hanketta tulee arvioida omassa ainutlaatuisessa ajallisessa ja mittakaavallisessa kontekstissaan. Tämän takia kumppanuuden mittaaminen edellyttää tapauskohtaisesti tekijöiden painoarvon mitoittamisen ja osa-alueiden mittaamisen. Yksi universaali mittari mittaamaan kaikkea viranomaisyhteistyötä on ajatuksena melko mahdoton.

Valtosen mukaan viranomaisyhteistyön edellytyksinä korostuvat tärkeimpinä näkökulmina luottamus, ammattitaito, yhteistyöhakuisuus¹²⁷. Rajavartiolaitoksen arvoina ovat ammattitaito, luotettavuus ja yhteistyökyky¹²⁸. Onko kyseessä sattuma?

Kyseinen hanke on osoittanut, että Rajavartiolaitos haluaa ja pystyy osallistumaan haastaviinkin viranomaisyhteistyöhankkeisiin ja ulosmittaamaan niistä konkreettista hyötyä. Tässä tutkielmassa asia on jo pystytty alustavasti osoittamaan kvalitatiivisella analyysillä. Asian syvällisempi analyysi jää tulevien kvantitatiivisten mittausten varaan. Kehitetyn mittarin testaaminen ja jatkokehittäminen on suositeltava aihe viranomaisyhteistoiminnan vaikuttavuuden jatkotutkimukselle.

¹²⁷ Valtonen, s. 196 – 199.

¹²⁸ Rajavartiolaitoksen arvot vahvistetaan kulloinkin voimassa olevassa strategiassa, jotka ovat nähtävillä esimerkiksi Rajavartiolaitoksen kotisivulla. Saatavilla: <http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/5C6CCC992CBBC1F6C22573590043C9BB?opendocument>

LÄHTEET:

Vertaisarvioidut tieteelliset artikkelit ja julkaisut:

Ambrosini, V. & Bowman, C. (2009): What are Dynamic Capabilities and Are They a Useful Construct in Strategic Management? *International Journal of Management Reviews*, Vol. 11, Iss. 1.

Barney, Jay B. (1991): Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, Vol. 17, Iss.1.

Blomqvist K., Kyläheiko K., Virolainen V. – M. (2000): Filling a Gap in Traditional Transaction Cost Economics: Towards Transaction Benefit-Based Analysis. *International Journal of Production Economics*, 2002, No. 79.

Blomqvist, K & Levy, J (2006): Collaboration Capability – A Focal Concept in Knowledge Creation and Collaborative Innovation in Networks. *International Journal of Management Concepts and Philosophy*. 2006 – Vol. 2, No.1.

Dyer, J. H. & Singh H. (1998): The Relational View: Cooperative Strategy and Source of Interorganizational Competitive Advantage. *Academy of Management Review*, Vol 23, No. 4.

Gajda, R. (2004): Utilizing collaboration theory to evaluate strategic alliances. *American Journal of Evaluation* 2004, 25.

Gajda, R. & Koliba, C. (2007): Evaluating the Imperative of Intraorganizational Collaboration: A School Improvement Perspective. *American Journal of Evaluation* 2007: 28.

Kale, P. & Singh, H. (2007): Building Firm Capabilities through Learning: The Role of the Alliance Learning Process in Alliance Capability and Firm-Level Alliance Success. *Strategic Management Journal*, No. 28.

Lockett, A., Thompson, S., Morgenstern, U. (2009) The Development of the Resource-Based view of the Firm: A Critical Appraisal. *International Journal of Management Reviews*, Vol. 30, Iss. 3.

Seppälä, J.; Kyläheiko, K.; Jantunen, A. (2010): Make or Buy Decision in Public ICT Services Procurements: Creating a Flexible Tool for Complex Decision Making. The 16th International Working Seminar on Production Economics, Innsbruck, Austria, March 1-5, 2010.

Teece, D. J., Pisano, G., Shuen A. (1997): Dynamic Capabilities and Strategic Management. Strategic Management Journal, Vol. 18, No. 2

Wernerfelt, B. (1984): A Resource-Based View of The Firm. Strategic Management Journal, Vol. 5, No 2.

Kirjallisuus ja opinnäytetyöt:

Ahlstedt, Leo; Jahnukainen, Iiro; Vartola, Juha: Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Ekonomia – sarja 33. Suomen Ekonomiliitto ja Weilin + Göös. Espoo 1986.

Adair, John: The Skills of Leadership. (Alkuperäisteoksesta 1984) uudelleenjulkaistu Wildwood House Limited, Hampshire 1986.

Czajkowski, Joyce M.: Success factors in higher education collaborations: A collaboration success measurement model. Väitöskirja. Capella University 2006. Saatavilla: <http://proquest.umi.com/pqdlink?did=1184167411&fMT=14&vtYPE=pqd&viNST=prod&rqt=309&vnAME=pqd&ts=1263230677&CLIENTID=70032>

Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko; Sajavaaran, Paula: Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Jyväskylä 2004.

Hirsjärvi, Sirkka; Hurme, Helena: Teemahaastattelu. 6. painos. Yliopistopaino. Helsinki 1993.

Huhtinen, Aki-Mauri (toim.): Sotilasjohtamisen tiedon kohteet. Johdatus sotilasjohtamisen perustutkimukseen. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen laitos. Julkaisusarja 2. Artikkelikokoelmat n:o 16. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

Kiuru, Jukka (toim.): Johdatus johtamiseen. Ajatuksia Johtamisen perusteet-opintojaksosta ja rakennusaineita tulevaan. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja so-tilaspedagogiikan laitos. Julkaisusarja 2: Artikkelikokoelmia Nro 3. Edita Prima. Helsinki 2009.

Kivenjuuri, Tomi: Vaikuttavuusajattelu kansallisen viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessissa. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki 2010.

Kotilainen, Juha: Viranomaisyhteistyön merkityssysteemi ja hegemonia. ”Ministereiden puheet diskurssianalyysin kourissa”. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki 2009.

Kotter, John P.: Leading Change. Harvard Business School Press. Boston Massachusetts 1996.

Krogars, Marco: Verkostoilla kriisinhallintaan. Väitöskirja. Ankkurikustannus Oy, Vaasa 1995.

Lanne, Marinka: Yhteistyö yritysturvallisuuden hallinnassa. Tutkimus sisäisen yhteistyön tarpeista ja rooleista suurten organisaatioiden turvallisuustoiminnassa. Väitöskirja. Edita Prima Oy, Helsinki 2007.

Levy, Juha: Kumppanuuksien laatutekijät ja kumppanuuskyvykyys verkostosuhteiden kriittisenä menestystekijänä. Kauppatieteellisen osaston Pro Gradu –tutkielma. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Lappeenranta 2004.

Lönnqvist, Antti; Kujansivu, Paula; Antikainen, Riikka: Suorituskyvyn mittaaminen – tunnusluvut asiantuntijaorganisaation johtamisvälineenä. Edita Publishing Oy. Helsinki 2006.

Lönnqvist, Jouko: Johtajan ja johtamisen psykologiasta. Uudet haasteet – uudet näkemykset. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1994.

Maasalo, Erkki: 90 vuotta yhteistyötä turvallisuuden puolesta. Espoo 2010.

Marshall, Catherine & Rossman, Gretchen B.: Designing Qualitative Research. Fifth Edition. Sage Publications Inc. 2011.

Mattila, Isto: Viranomaisten yhteistoiminnan kehittäminen merialueella Rajavartiolaitoksen näkökulmasta tarkasteltuna. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki 1995.

Munkki, Anssi: Merivoimat ja viranomaisten tukeminen 2030. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki 2009.

Schein, Edgar H.: Yrityskulttuuri – selviytymisopas. Tietoa ja luuloja kulttuurimuutoksesta. (Alkuteoksesta 1999 suomentanut Päivi Rosti.) Suomen Laatu keskus Oy. Tampere Paino. Tampere 2004.

Taitto, Petteri (toim.): Viranomaisyhteistyö – hyvät käytännöt. Pelastusopiston julkaisu. D-sarja: Muut. 1/2007.

Valtanen, Mikko (toim.): Johtamisen sosiaalipsykologia. Käsitteitä ja käytäntöjä sotilasyhteisössä. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen laitos. Julkaisusarja 2, artikkelikoelma 19/2008. Edita Prima. Helsinki 2008.

Valtonen, Vesa: Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu, taktiikan laitos. Julkaisusarja 1, n:o 3. Helsinki 2010.

Vuorinen, Katja: Viranomaisyhteistyö ympäristönsuojelussa – Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten välinen yhteistyö ympäristönsuojelun lupa- ja valvontatehtävissä. Pro gradu –tutkielma. Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta 2006.

Muut kirjalliset lähteet:

Case Study: Introduction and Definition. Writing@CSU. Colorado State University. Saatavilla: <http://writing.colostate.edu/guides/research/casestudy/pop2a.cfm>.

Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstä). Saatavilla:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:FI:NOT>

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepätös 16.12.2010. Puolustusministeriö. Helsinki.

Saatavilla: http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/fi/materiaalit/doc_details/24-yhteiskunnan-turvallisuusstrategia

Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 11.9.2009/687. Saatavilla www.finlex.fi.

Valtioneuvoston asetus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 17.12.2009/1126. Saatavilla www.finlex.fi.

Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä 19.10.2006/901. Saatavilla www.finlex.fi.

Rajavartiolaitoksen strategia 2019. Saatavilla www.raja.fi

Rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmä. Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirja RVLPAK A9, 1925/21/4.12.2009.

Rajavartiolaitoksen toimintakertomus vuodelta 2010. Saatavilla www.raja.fi

Rajavartiolaki 15.7.2005/578. Saatavilla www.finlex.fi.

Stanford Encyclopedia of Philosophy. Saatavilla: <http://plato.stanford.edu>

Suunnitelma tullin ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittamisen pilotoinnista Nuijamaan rajanylityspaikalla – Nuija-hanke. Rajavartiolaitoksen ja tullin suunnitelma 1.10.2008.

Nuija-hankkeen toinen väliraportti. Rajavartiolaitoksen ja tullin väliraportti 28.8.2009.

Nuija-hankkeen loppuraportti. Rajavartiolaitoksen ja tullin loppuraportti 23.11.2009.

Tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan kehittäminen. Rajavartiolaitoksen ja tullin päätös 5.1.2010.

Suunnitelma tullin ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittamisesta Vaalimaan rajanylityspaikalla Nuija-toimintamallin mukaisesti. Rajavartiolaitoksen ja tullin suunnitelma 23.9.2010.

Tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan kehittäminen Vaalimaan rajanylityspaikalla. Rajavartiolaitoksen päätös 20.12.2010.

Tullivirkamiesliitto r.y: Lausunto NUIJA hankkeen pilotoinnista sekä 23.11.2009 päivätystä loppuraportista 1.12.2009. Saatavilla
http://www.tvml.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=170:lausunto-nuija-hankkeen-pilotoinnista-sekae-23112009-paeivaetystae-loppuraportista-&catid=23:lausunnot-2009&Itemid=49

Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008. Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2008.

Rajavartiolaitoksen kotisivut. Saatavilla: www.raja.fi

Rajavartiolaitoksen tiedote: Tullin ja Rajavartiolaitoksen tehtävien yhteen sovittaminen. 16.5.2008. Saatavilla:
<http://www.raja.fi/rvl/bulletin.nsf/PFBD/FF7C512B9FD3F04FC225744B0044A02B?opendocument>

Rajavartiolaitoksen tiedote: 10 miljoonan matkustajan raja ylitettiin ulkorajojemme raja-
liikenteessä – varautuminen 20 miljoonaan ulkorajanylittäjään. 18.1.2012. Saatavilla:
<http://www.raja.fi/rvl/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/BBC53A5A3113C4C7C2257989004E7985>

Tulosohjauksen käsikirja 2/2005. Valtionvarainministeriön hallinnon kehittämisosaston julkaisu. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.

Haastattelut:

Huhtinen, Aki-Mauri; haastattelu Helsingissä 3.1.2012. Aki-Mauri Huhtinen, FT, toimii Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksella sotilasjohtamisen professorina erityisasiantuntijuuksinaan informaatiosodankäynti, gendertutkimus, strateginen johtaminen ja fenomenologia. Aineisto tutkijalla.

Kivelä, Juha; haastattelu Helsingissä 5.1.2012: Kapteeni Juha Kivelä toimii Rajavartiolaitoksen esikunnassa virkaehtosopimusasiantuntijana. Hän on osallistunut palkkalautakunnan työskentelyyn työnantajan edustajana, jossa on arvioitu muiden muassa Nuija-hankkeen mahdollisia vaikutuksia henkilöstökustannuksiin. Aineisto tutkijalla.

Kostamovaara, Pasi; haastattelu Helsingissä 4.1.2012. Prikaatikenraali Pasi Kostamovaara toimii Rajavartiolaitoksen esikunnassa henkilöstöosaston osastopäällikkönä. Hän toimi Kaakkois-Suomen rajavartioston komentajana Nuija-hankkeen suunnittelun ja toimenpidon aikana 2004 – 2011. Aineisto tutkijalla.

Määttänen, Janne; haastattelu Lappeenrannassa 12.1.2012. Yliluutnantti Janne Määttänen toimii Nuijamaan rajatarkastusaseman varapäällikkönä. Hän oli Nuija-hankkeen koulutusryhmän jäsen ja osallistui hankkeen suunnitteluun, toimeenpanoon ja seurantaan hankkeen alusta alkaen. Aineisto tutkijalla.

Ritola, Jaakko; haastattelu Helsingissä 8.3.2012. Everstiluutnantti Jaakko Ritola toimii Rajavartiolaitoksen esikunnan Raja- ja meriosaston rajatarkastusyksikön päällikkönä. Hän on aiemmin toiminut muiden muassa Kaakkois-Suomen rajavartioston rajatoimiston päällikkönä ja Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston perustietotekniikkayksikön päällikkönä. Aineisto tutkijalla.

Tolvanen, Pasi; haastattelu Helsingissä 27.2.2012. Everstiluutnantti Pasi Tolvanen toimii Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosaston apulaisosastopäällikkönä. Hän on aiemmin toiminut muiden muassa Kaakkois-Suomen rajavartioston apulaiskomentajana ja Rajavartiolaitoksen esikunnan Raja- ja meriosaston rajatarkastusyksikön päällikkönä. Aineisto tutkijalla.

LIITTEET

Liite 1. Tarkennettu sotilasjohtamisen nelikentän osa-alueiden sisältö

Liite 2. Esimerkki vaikuttavuuden mittaamisen kysymyssarjasta

LIITE 1: TARKENNETTU SOTILASJOHTAMISEN NELIKENTÄN OSA-ALUEIDEN SISÄLTÖ

Management-osioon on hahmoteltu kuuluvan

- strateginen johtaminen
- prosessijohtaminen
- projektijohtaminen
- muutosjohtaminen
- visionäärinen johtaminen
- tilannejohtaminen
- tavoitejohtaminen
- tulosjohtaminen
- arvojohtaminen
- laatujohtaminen
- osaamisen johtaminen
- balanced scorecard jne.

Lisäksi management-osioon on kuvattu kuuluvaksi sotateoriat ja niistä johdetut strategia, operaatiotaito, taktiikka, taistelutekniikka ja logistiikka.

Leadership-osioon on hahmoteltu kuuluvan

- piirreteoriat
- käyttäytymisteoriat
- tilanneteoriat jne.

Leadershipistä on kuvattu johdettavaksi Puolustusvoimien ”dogmi” ja demokraattinen syväjohtaminen.

Leadershipin ja organisaatiokulttuurin rajalla ovat psykologia, sosiologia, sosiaalipsykologia, ja näistä johdettu ajatus yksilöiden johtamisesta organisaatioiden johtamiseen. Leadershipin nähdään vaikuttavan erityisesti sosiologian kautta.

Organisaatioteoria-osioon nähdään kuuluvaksi

- vertaileva liikkeenjohto
- korporatiivinen, kognitiivinen, symbolinen ja strukturalistinen kulttuuritutkimus
- Scheinin kulttuurinäkemys jne.
- aatehistoria, antropologia
- semiotiikka

- etiikka,
- joista muodostuu puolustusvoimien organisaatiokulttuuri.

Organisaatiorakenne-osioon on kuvattu kuuluvan

- klassiset organisaatioteoriat (Weber, Taylor, Fayol, Mayo, Lewin jne.)
 - ”nykyiset” organisaatioteoriat (rakenne-, järjestelmä-, matriisi-, tulosityksikkö- ja projektiorganisaatio jne.)
 - tulevaisuuden organisaatiot (timantti-, henkari-, ameba- ja synteettinen organisaatio jne.)
 - verkostoituminen,
- joista muodostuu puolustusvoimien organisaatiorakenne.

(Huhtinen 2006, s. 301; Valtanen, s. 12 - 19)

Vaikka tässä viitataan puolustusvoimien toimintamalleihin, ei malli sinänsä ole mitenkään organisaatiospesifi, vaan käyttökelpoinen mihin tahansa ympäristöön. Jos sitä kehitetään vastaamaan esimerkiksi kriisijohtamisen erityisiä tarpeita, mallin käytettävyys tulee arvioida uudelleen siviiliorganisaatioiden tai muiden viranomaisten tarpeiden näkökulmasta.

LIITE 2: ESIMERKKI VAIKUTTAVUUDEN MITTAAMISEN KYSYMYSSARJASTA

Johtamisen nelikentän osa-alue: Management

Management faktori 1: Raportointi

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asemalla on, että...”

a) Toiminnalla saavutetuista tuloksista sekä kehittämistarpeista kyetään raportoimaan täsmällisesti ja säännöllisesti?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todennukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuijahankkeen avulla...”

b) Raportointi saavutetuista tuloksista ja kehittämistarpeista on parantunut?

Management faktori 2: Suoritteet

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asemalla on, että...”

a) Rajatarkastukseen liittyviä suoritteita (esimerkiksi ajoneuvotarkastuksia, toisen linjan tarkastuksia, paljastettuja rikkomuksia jne.) pystytään tuottamaan runsaasti?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todennukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuijahankkeen avulla...”

b) Rajatarkastukseen liittyviä suoritteita (esimerkiksi ajoneuvotarkastuksia, toisen linjan tarkastuksia, paljastettuja rikkomuksia jne.) on pystytty lisäämään?

Management faktori 3: Valvonnan kattavuus

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asemalla on, että...”

a) Valvonta on kattavaa (esim. passintarkastuspisteet miehittyinä, ulkovalvonta aktiivisena, läpiajot estetään ja laittomuudet paljastetaan)?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todennukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuijahankkeen avulla...”

b) Raja-aseman valvonnan kattavuus on parantunut (esim. pisteet miehittyinä, ulkovalvonta aktiivisena, läpiajot estetään ja laittomuudet paljastetaan)?

Management faktori 4: Taktinen johtaminen

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asemalla on, että...”

a) Taktinen toiminta on tehokasta (esim. tilanteisiin pystytään reagoimaan, toimintaan voidaan tarvittaessa tehostaa, pystytään luomaan tilanteenmukainen painopiste ja toteuttaa valvontaiskuja)?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todenmukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuijahankkeen avulla...”

b) Raja-aseman taktinen toiminta on tehostunut (esim. tilanteisiin pystytään reagoimaan, toimintaan voidaan tarvittaessa tehostaa, pystytään luomaan tilanteenmukainen painopiste ja toteuttaa valvontaiskuja)?

Johtamisen nelikentän osa-alue: Leadership

Leadership faktori 1: Viranomaisten vuoro-esimiestasoinen käytännön yhteistoimintakyky

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asemalla on, että...”

a) Yhteistoiminnassa Rajavartiolaitoksen ja tullin vuoro-esimiehet pystyvät keskenään hyvään yhteistoimintaan toiminnan suunnitteluun ja päivittäiseen kanssakäymiseen liittyen?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todenmukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuijahankkeen avulla...”

b) Rajavartiolaitoksen ja tullin vuoro-esimiesten keskinäinen henkilökohtainen yhteistoiminta on parantunut toiminnan suunnitteluun ja päivittäiseen kanssakäymiseen liittyen?

Leadership faktori 2: Työvuoron johtaminen

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asemalla on, että...”

a) On tärkeää, että työvuoron esimies pystyy omalla esimerkillään ja välittömällä johtamisellaan ohjaamaan raja-asemalla toimivia virkamiehiä?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todenmukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuijahankkeen avulla...”

b) Työvuoro-esimiesten osallistuva ja tehokas johtaminen on parantunut?

Leadership faktori 3: Esimiesten kommunikaatio alaisille

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asemalla on, että...”

a) On tärkeää, että työvuoron esimies pystyy viestimään alaisilleen selvästi, motivoimaan ja aktivoimaan heitä sekä antamaan palautetta?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todenmukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuijahankkeen avulla...”

b) Työvuoron esimiehet pystyvät viestimään alaisilleen selvästi, motivoimaan ja aktivoimaan heitä sekä antamaan palautetta aiempaa paremmin?

Leadership faktori 4: Asiakasnäkökulma

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asemalla on, että...”

a) Rajanylittäjät ovat tyytyväisiä viranomaistoimintaan raja-aseamalla?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todenmukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuija-hankkeen avulla...”

b) Rajanylittäjien tyytyväisyys viranomaisten toimintaan on parantunut?

Johtamisen nelikentän osa-alue: Organisaatiorakenne

Organisaatiorakenne faktori 1: Uudistunut (ulkovalvonnan) organisointi

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-aseamalla on, että...”

a) Ulkovalvonnan työsuunnittelu ja organisointi on viranomaisten yhteistä?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todenmukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuija-hankkeen avulla...”

b) Raja-aseman ulkovalvonnan työsuunnittelu ja organisointi on yhtenäistynyt viranomaisten välillä saumattomaksi?

Organisaatiorakenne faktori 2: Reservi

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-aseamalla on, että...”

a) Viranomaisilla on käytettävissään reserviä esimerkiksi yllättävien tilanteiden hoitamiseksi, ennakoimattomien puutteiden paikkaamiseksi ja valvonnan painopisteen luomiseksi?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todenmukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuija-hankkeen avulla...”

b) Raja-aseamalla on käytössä entistä paremmin reserviä esimerkiksi yllättävien tilanteiden hoitamiseksi, ennakoimattomien puutteiden paikkaamiseksi ja valvonnan painopisteen luomiseksi?

Organisaatiorakenne faktori 3: Henkilöstön käytön tehostuminen

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-aseamalla on, että...”

a) Henkilöstöä käytetään tehokkaasti siten, että lisähenkilöstön turhaa rekrytointia voidaan välttää?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todenmukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuija-hankkeen avulla...”

b) Henkilöstöä käytetään entistä tehokkaammin siten, että liikennemäärien kasvun vaatiman lisähenkilöstön rekrytoinnin paine jossain määrin vähenee?

Organisaatiorakenne faktori 4: Henkilöstökustannukset (ja henkilöstön jaksaminen)

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asetella on, että...”

a) Henkilöstöä käytetään siten, että ylitöitä ja häilytyksiä ei tarvitse jatkuvasti tehdä?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todennukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuija-hankkeen avulla...”

b) Ylitöiden ja häilytysten määrä on laskenut entiseen toimintamalliin verrattuna?

Johtamisen nelikentän osa-alue: Organisaatiokulttuuri

Organisaatiokulttuuri faktori 1: Tiedon kulku

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asetella on, että...”

a) Henkilöstön kesken, myös virkakuntien välillä, tietoa vaihdetaan avoimesti ja spontaanisti?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todennukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuija-hankkeen avulla...”

b) Henkilöstön kesken, myös virkakuntien välillä, tiedon kulku on parantunut ja muuttunut avoimemmaksi ja spontaanimmaksi?

Organisaatiokulttuuri faktori 2: Muutosvastarinta ja sitoutuneisuus

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asetella on, että...”

a) Suorittavan tason henkilöstö saadaan sitoutumaan muutoksiin ja he hyväksyvät työympäristön ja toimintatapojen kehittämisen?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todennukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuija-hankkeen avulla...”

b) Suorittavan tason henkilöstö on sitoutunut uuteen toimintatapaan eikä muutosvastarintaa enää esiinny?

Organisaatiokulttuuri faktori 3: Henkilöstön työmotivaatio

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asetella on, että...”

a) Suorittavan tason henkilöstö on motivoitunut henkilökohtaisiin tehtäviinsä?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todennukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuija-hankkeen avulla...”

b) Suorittavan tason henkilöstön työmotivaatio omiin tehtäviinsä on parantunut?

Organisaatiokulttuuri faktori 4: Oppiminen ja kehittyminen

Arviointiryhmä 1: ”Arvioi asteikolla 0 – 6, kuinka tärkeää raja-asetella on, että...”

a) Henkilöstö ja organisaatiot oppivat toisiltaan ja kehittävät omaa toimintaansa omatoimisesti?

Arviointiryhmä 2: ”Kuinka todennukaisena asteikolla 0 – 6 pidät väittämää, että Nuijahankkeen avulla...”

b) Virkakunnat ovat oppineet hankkeen avulla toisiltaan ja niiden henkilöstö kehittää toimintaansa entistä enemmän omatoimisesti?